

C41
Z1
-2007
I011



3 1761 11973407 7

Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan





© Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented by
the Minister of Public Works and Government Services, 2008

Cat. No: FR5-20/2-2008

ISBN: 978-0-660-63639-9

Available through your local bookseller or through

Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0S5

Telephone: (613) 941-5995

Orders only: 1 800 635-7943

Fax: (613) 954-5779 or 1 800 565-7757

www.publications.gc.ca

Printed in Canada

Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan

Independent Panel on
Canada's Future Role in
Afghanistan



Groupe d'experts indépendant
sur le rôle futur du Canada en
Afghanistan



January 2008

**TRANSMITTAL NOTE
SLIP D'ENVOI**

To/À : The Right Honourable Stephen Harper
From/De : The Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan
Subject/Objet : Final Report

ATTACHEMENT/PIÈCE JOINTE

1 report/1 rapport

COMMENTS/COMMENTAIRES

Dear Prime Minister,

Please find attached the report of the Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan. This report represents the consensus views of all Panel members.

It is our sincere hope that our report will be of value to your government and to all Parliamentarians as they consider these important issues.

The Panel has been ably supported in its work by a talented secretariat led by Mr. David Mulroney. We are very grateful to the many Canadians and others who offered us their time and opinions as we considered our report.

Sincerely,

The Honourable John Manley, P.C. (Chair)

Derek H. Burney, O.C.

The Honourable Jake Epp, P.C.

The Honourable Paul Tellier, P.C., C.C., Q.C.

Pamela Wallin, O.C., S.O.M.

Table of Contents

CHAIR'S FOREWORD	3
PART I: INTRODUCTION	7
A Decision for Canadians	7
PART II: ASSESSING CONDITIONS IN AFGHANISTAN	10
Setting the Context	10
Security	12
Governance	16
Development	19
PART III: ASSESSING CANADIAN ENGAGEMENT: ORIGINS, EXPERIENCE AND ACHIEVEMENTS	22
Canadian Performance	25
PART IV: CANADA'S FUTURE IN AFGHANISTAN: CONSIDERATIONS AND RECOMMENDATIONS	35
What Next?	38
Recommendations	42
PART V: CONCLUSION	44
MAPS	45
Afghanistan Provinces	45
Ethnic Distribution	46
Afghanistan Regional Commands and PRT Locations	47
Afghanistan and Neighbouring Countries	48
GLOSSARY OF KEY TERMS	49
APPENDIX 1: TERMS OF REFERENCE AND PANEL BIOGRAPHIES .	57
Terms of Reference	57
Panel Members	60
APPENDIX 2: CONSULTATIONS	64

APPENDIX 3: OVERVIEW OF PUBLIC SUBMISSIONS PROCESS	76
APPENDIX 4: RELEVANT UNITED NATIONS AND NATO DOCUMENTS	80
United Nations Security Council Resolutions	80
North Atlantic Treaty Organization (NATO)	81
APPENDIX 5: AFGHANISTAN COMPACT BENCHMARKS AND TIMELINES	82
APPENDIX 6: CHRONOLOGY	83
APPENDIX 7: MILITARY TERMINOLOGY	88
APPENDIX 8: PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAM (PRT) LEADS IN AFGHANISTAN	89
APPENDIX 9: ESTIMATED INTERNATIONAL MILITARY DEPLOYMENTS AND FATALITIES IN AFGHANISTAN	90
APPENDIX 10: COMPARATIVE POLLS OF AFGHAN VIEWS	91
Overall Direction of the Country	91
Presence of Foreign Countries	92
Reconstruction	92
Views on the Taliban	93
APPENDIX 11: INDEPENDENT PANEL SECRETARIAT AND EXTERNAL ADVISORS	94
Secretariat to the Independent Panel	94
External Advisors to the Panel	94
TABLES AND FIGURES	
Figure 1: Projected Afghan National Army Growth	14
Figure 2: Canadian Military Deployments (2002 - 2007)	27
Figure 3: Growth of the Afghan National Army (ANA) and Attached Canadian Trainers in Kandahar Province	27
Figure 4: Government of Canada international assistance to Afghanistan - by channel	29
Figure 5: Government of Canada Civilian Deployments (2002 - 2007)	33
Figure 6: Views on overall direction	91

Chair's Foreword

If I learned one thing from this enquiry, it is that there is no obvious answer to the question of Canada's future role in Afghanistan. But our presence in that distant land does matter.

Canada's commitment in Afghanistan matters because it concerns global and Canadian security, Canada's international reputation, and the well-being of some of the world's most impoverished and vulnerable people. Our commitment is important because it has already involved the sacrifice of Canadian lives.

At the same time, I realize many Canadians are uneasy about Canada's mission in Afghanistan. They wonder what it's all for, whether success is achievable, and in the end, whether the results will justify the human and other costs. The most difficult decision a country can make is to send its young men and women into harm's way, particularly when the outcome may appear less than certain. I can assure Canadians that each of us on the Panel wrestled with this question throughout our enquiry.

We find ourselves, with our allies, in a situation of conflict in a land that is far from us, little known by us and where our interests do not seem self-evident. We are trying to help a country whose recent history has been one long, unending tragedy, and whose prospects still appear bleak.

The question of Canada's future role defies a simple answer. It is complicated by the challenging nature of the mission and by the difficult neighborhood in which Afghanistan is situated, made even more volatile by the recent assassination of Benazir Bhutto. It is made more complex because we assumed responsibility for fighting an insurgency in a dangerous province of the country and we did so with little political debate and not much public engagement. And that insurgency is far from defeated.

Our Panel consulted very broadly – both here at home and abroad. We traveled through four provinces in Afghanistan. We tried to assess progress made to date and the requirements for improved prospects. And we sought to answer the question of Canada's appropriate role in the future.

Our assessment of the situation recognizes the enormity of the challenge: regional instability; slow progress on reconstruction and development; mounting insecurity and violence; corruption, criminality and increasing poppy production. But there can be no doubt that compared to the starting point in 2001, living conditions in Afghanistan have seen measurable, even significant improvement.

Whenever we asked Afghans what they thought ISAF or Canada should do, there was never any hesitation: "We want you to stay; we need you to stay." Without the presence of the international security forces, they said, chaos would surely ensue.

The Panel learned early that we must be careful to define our expectations for success. Afghanistan is a deeply divided tribal society. It has been wracked by decades of war and is one of the poorest countries on Earth. There should be no thought that after five or even ten years of western military presence and aid, Afghanistan will resemble Europe or North America. But we came to the conviction that with patience, commitment, financial and other forms of assistance, there is a reasonable prospect that its people will be able to live together in relative peace and security, while living standards slowly improve.

The essential questions for Canada are: how do we move from a military role to a civilian one, and how do we oversee a shift in responsibility for Afghanistan's security from the international community to Afghans themselves?

To achieve these objectives, much still needs to be done.

Institutions that are respected need to be built and the Afghan National Army and Police need to be further recruited and trained.

Agricultural districts need to be reclaimed from land mines and poppy fields, so that traditional crops can once again flourish where they have in the past.

Both the reality and the perception of corruption in the Government of Afghanistan must be rooted out. They are undermining not only the hope for an Afghan solution but also support for the Western forces sacrificing their lives to help secure the situation.

Roads, bridges and electrification must be enhanced, so that ordinary Afghans can see progress.

With all that needs to be done, no end date makes sense at this point.

Afghanistan presents an opportunity for Canada. For the first time in many years, we have brought a level of commitment to an international problem that gives us real weight and credibility. For once, our 3Ds (defense, diplomacy and development assistance) are all pointed at the same problem, and officials from three departments are beginning to work together.

But the cost is real, and it is high.


Canadians don't need any lessons in sacrifice. Our history is replete with examples of courage and fortitude in conflict against difficult odds when the cause was just and the determination to prevail was present. But our Panel concluded that the sacrifice of Canadian lives could only be justified if we and our allies and the Afghans share a coherent, comprehensive plan that can lead to success, and if our allies are willing to stand with us with the resources and commitment that are necessary to make success possible.

We like to talk about Canada's role in the world. Well, we have a meaningful one in Afghanistan. As our report states, it should not be faint-hearted nor should it be open-ended. Above all, we must not abandon it prematurely.

Rather, we should use our hard-earned influence to ensure the job gets done and gets done properly.

Honourable John Manley, P.C.

Ottawa, January, 2008



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119734077>

Part I: Introduction

A DECISION FOR CANADIANS

Afghanistan is at war, and Canadians are combatants. It is a war fought between an elected, democratic government and a zealous insurgency of proven brutality. The war has already exacted a terrible cost in Canadian lives—a sacrifice to be mourned and honoured by every Canadian. But Canadians are not alone in the conflict. Canada is one of some 39 countries (including most of the great democracies we know as our friends and allies) with troops deployed in Afghanistan. These forces are in Afghanistan at the request of the Afghan government, under the express authority of the United Nations.

This is a conflict of ferocious complexity in a region of violent instability. History proves how readily Afghanistan can fall victim to regional rivalries and foreign invasion. The present crisis in Pakistan, which shares a lawless borderland with Afghanistan, adds new danger and new confusion to Afghanistan's future. For Canadians, moreover, the news from Kabul and Kandahar in the past two years has been more often bad than good. It is natural for Canadians to reconsider the wisdom and rightness of Canada's involvement in a war that has been so difficult and inconclusive.

The war in Afghanistan is a fact, but it is not the only fact about Afghanistan that concerns Canada. Afghanistan is a developing country, one of the world's poorest. (Afghan per-capita gross domestic product is about half that of Haiti, the poorest country in the Western Hemisphere.) But despite the violence and destruction of conflict, Afghans are achieving substantial development progress. The Afghan economy has been growing by about 10 per cent annually for the past five years, and per-capita incomes have doubled. More than five million refugees have returned to Afghanistan since 2002, a telling indicator of new hope for the future. Some six million children are in school, a third of them girls; school enrolment has tripled in six years. Child mortality rates are improving. Roads are being built, and power lines restored. In short, the evidence of real development is there to see.

After 30 years of strife—in Soviet occupation, civil war and the coercive repression of Taliban rule—Afghan men and women are building a government committed to the democratic rule of law and the full exercise of human rights. To preserve and pursue the progress made, Afghanistan relies on others for support. Canada is one of 51 countries committed to the 2006 Afghanistan Compact, a comprehensive international program of aid to Afghanistan's security, governance and development. For the years 2002-2011, Canada has

authorized \$1.2 billion in international assistance to Afghanistan. That country now receives more Canadian aid than any other, about three per cent of all Canadian aid during this period.

Warfare and reconstruction, bloodshed and progress—these are the contrary and complicated realities of conflict and development in Afghanistan. They defy easy answers. But to every member of our Panel, this much is clear: To make a difference in Afghanistan—to contribute to a more stable and peaceful, better governed and developing Afghanistan—Canadians will require sustained resolve and determined realism about what can be achieved. Furthermore, events in Afghanistan, and Canada's participation in the outcomes, will directly affect Canada's security, our reputation in the world, and our future ability to engage the international community in achieving objectives of peace, security and shared prosperity. Informed and fair-minded Canadians can differ on the policy choices before us. None need doubt that the future of Afghanistan matters to Canada.

PANEL MEETINGS AND TRAVEL

Between October 12 and December 14, 2007, Panel members held face-to-face discussions in Ottawa, New York, Brussels and Washington, in addition to their trip to Afghanistan. They also met with individuals from elsewhere in Canada, the United States and Europe via video-conference.

While in Afghanistan, the Panel travelled across four provinces – Kabul, Balkh, Bamiyan and Kandahar. They held meetings in Kabul, Bamiyan, Mazar-e-Sharif, Kandahar Airfield, Panjwai, Zhari, and Kandahar City. While in Kandahar province, the Panel met with the Provincial Reconstruction Team at Camp Nathan Smith, and personnel at two forward operating bases, a police sub-station, and other military facilities.

Canadians have a decision to make. The Government has affirmed that Parliament will decide whether Canada will extend its military deployment in Afghanistan after February 2009. Reaching that decision requires a realistic assessment of conditions in Afghanistan, along with a pragmatic assessment of Canada's engagement there. Just as importantly, it demands consideration of Canada's own interests, our values, and our willingness and capacity to make a difference to Afghanistan's future.

The Panel's purpose in this Report is to explore these questions, to encourage an informed and constructive public deliberation, and to recommend effective actions to the Government and Parliament. Fully informed public involvement has the best chance of producing well-founded, sustainable policy. For one thing, it improves the likelihood of finding good answers to hard problems. And for another, full information can strengthen popular understanding and support of a policy when it is later put to the test of hard experience.

Our own immersion in this subject has been both intensive and exhaustive. We invited submissions from Canadians, and received more than 200. We consulted Canadian scholars, activists, government officials and military officers with first-hand knowledge of Afghanistan, its history and its people. We spoke with diplomats, cabinet members and senior public servants at the United Nations, and in London, Brussels and Washington. Most movingly, we witnessed compelling examples of courage and accomplishment in Afghanistan. During our visit to Kabul and to Kandahar and other provinces, we were profoundly impressed by the professionalism and commitment of the Canadian soldiers and civilians serving there—and by the tenacity and optimism of the Afghans we met there. Among Afghans, we spoke to government officials, national assembly representatives, academics, members of community development councils, health-care workers, teachers and others. We have been greatly informed by the experience.

In the following pages, we assess current conditions with respect to Afghanistan's security, governance and development. We assess Canada's military and civilian engagement in Afghanistan, and examine the strongest reasons for that engagement. And we propose a coherent set of initiatives that can, when complemented with practical standards for measuring performance, achieve progress in Afghanistan. We are recommending a Canadian commitment to Afghanistan that is neither open-ended nor faint-hearted—a commitment that reflects Canadian interests, gives faithful expression to our values, and corresponds to our national capacity.

Part II: Assessing Conditions in Afghanistan

Living conditions in Afghanistan are grim, reflecting the violence and deprivations suffered by Afghans for more than a quarter-century of foreign occupation and domestic misrule. Measured against the hardships and repressions of the past, however, the people of Afghanistan are making notable progress. Their progress and present challenges are best understood against the backdrop of Afghanistan's recent history.

SETTING THE CONTEXT

By 2001, Afghanistan in large part was ruled by the Taliban, a radical Islamist regime of exceptional violence. Al Qaeda had found shelter in Taliban territory. It was from Afghanistan that Al Qaeda leaders planned and directed the terrorist

acts of September 11, 2001, against targets in the United States (and inspired later terrorism in Spain, Britain and elsewhere).

AFGHANISTAN

Afghanistan is a land-locked, arid nation. Its terrain is characterized by rugged mountains, valleys, and expansive deserts to the South. The capital city is Kabul and the country is divided into 34 provinces. It is located in Southern Asia, north and west of Pakistan and east of Iran (with borders also adjacent to Uzbekistan, Tajikistan, China and Turkmenistan). Afghanistan has an approximate population of 32 million people (July 2007 estimate). Pashtuns (42%) and Tajiks (27%) are the two dominant ethnic groups in Afghanistan (along with significant Hazara and Uzbek populations). While there is a strong national identity, most Afghans also associate themselves closely with tribal affiliations, Pashtuns being the largest. The official languages are Dari and Pashto. The vast majority of the population are Sunni Muslims (80%), with Shia Muslims (19%) representing most of the remaining population.

The day after 9/11, the UN Security Council formally recognized the right of individual and collective self-defence and called on all member states to cooperate in Afghanistan “to bring to justice the perpetrators, organizers and sponsors of these terrorist attacks”—attacks that were understood to represent a threat to global peace and security. At the same time, governments in NATO (the North Atlantic Treaty Organization) invoked the collective-defence provisions of the NATO treaty and declared the attack against the United States as an attack against all NATO members. Within weeks, members of the NATO coalition and Afghan forces were engaged in military action against Al Qaeda in Afghanistan. As a consequence of that action, the Taliban regime collapsed in November 2001; it withdrew, deposed but not defeated, into the hinterland

of Afghanistan's East and South and neighbouring Pakistan. And it was replaced by an interim authority led by Hamid Karzai. In December, the United Nations authorized a new International Security Assistance Force (ISAF) to prosecute the campaign and help the interim authority secure Kabul and surrounding areas. (In 2003, again under UN authority, NATO assumed command of ISAF.) The first ISAF troops arrived in Kabul in January 2002.

In February 2002, 850 Canadian troops deployed to Kandahar as part of the U.S.-led Operation Enduring Freedom. That battalion was withdrawn at the completion of its mission in July 2002. From 2002 to 2005, various Canadian military units served in Kabul under ISAF command; those deployments peaked at more than 1,700 troops in 2004. In 2005, as we relate in Part III of this Report, Canada began to redeploy forces from Kabul back to Kandahar to complement Canada's growing civilian aid presence in the province. This redeployment was completed in February 2006. Canadian troops have been fighting in Kandahar for about two years.

In recalling events since 2002, and assessing present conditions, two distinguishing facts are worth repeating. First, the international military and development presence in Afghanistan has been explicitly and repeatedly authorized by the UN Security Council—most recently in a Security Council resolution in September 2007; it has also been approved collectively by the 26 member countries of NATO. ISAF, which includes 13 countries along with all NATO members, is thereby defending and enforcing international law. In this defining way, and in others, the international presence in Afghanistan differs from the later invasion and occupation of Iraq by the United States and its coalition partners in that war. The second distinguishing fact is that ISAF forces are in Afghanistan at the request, and with the approval, of Afghanistan's own elected government. (President Karzai was elected in 2004 to a five-year term. Afghanistan's national assembly was elected in 2005.) The ISAF presence in Afghanistan has the consent of the Afghan government and the support of the Afghan people.

In that historical context, the Panel assessed prevailing conditions in three connected dimensions: security, governance and development. Each dimension, of course, affects the others in dynamic interaction. Security enables development; effective governance enhances security; development creates opportunities, and multiplies the rewards, of improved security and good governance. In this virtuous circle of cause and effect, security is an essential condition of good governance and lasting development.

SECURITY

By many knowledgeable accounts, security generally has deteriorated in the South and East of Afghanistan, including Kandahar province where Canadian Forces are based, through 2006 and 2007. The Taliban insurgency to some degree has regrouped during the past 18 months; the frequency of its small attacks and the numbers of civilian fatalities it has inflicted were higher in 2007 than in 2006. The insurgency has continued to benefit from easy resort to safe havens inside Pakistan, where it is refinanced, rearmed and replenished with new recruits, including those from other countries. Pakistan's own political disarray magnifies the destabilizing threat of the insurgency both to Pakistan and Afghanistan.

THE TALIBAN AND OTHER INSURGENTS

The Taliban are a Sunni Muslim and ethnic Pashtun movement that ruled Afghanistan from 1996 until 2001, when they were removed from power by a cooperative military effort involving Afghan and international forces, including Canadians. Originating in the Frontier Tribal Areas of Pakistan, the Taliban is headed by Mullah Mohammad Omar, and is composed primarily of ethnic Pashtuns from southern Afghanistan and western Pakistan who adhere to a strict and extremely conservative combination of Sharia law and Pashtun tribal codes. Their mistreatment of women is particularly notorious.

From 2002 to 2007, the Taliban centre of government-in-exile has shifted to the Pashtun areas of Quetta, Pakistan, and today Taliban commanders who are responsible for the violence in Afghanistan are directing it primarily from sanctuaries in Pakistan. That said, in many respects the conflict in Afghanistan is a continuation of almost three decades of war involving many of the same players, not all of which are Taliban, resulting in a combination of anti-government insurgents and self-interested "spoilers" who, for reasons of personal power or economic interests, have no desire to see rule of law or central authority spread.

The insurgency receives external support and financial assistance from a number of global actors, including private sources originating in the Gulf states, as well as support from alienated local tribes, opium producers and other criminal elements within Afghanistan. Combined with material stockpiled over the past decades of conflict, most of the insurgents possess sufficient resources to purchase weaponry and other essentials through a regional black market awash in illicit material.

At the same time, Canadian and other ISAF forces report significant successes in their strategy of “clear, hold and develop,” pointing to communities where people are safer from violence and where reconstruction and development are under way. And there is no indication of popular Afghan enthusiasm for a return to Taliban rule.

What these mixed judgments demonstrate is a striking and troubling absence of reliable benchmarks for measuring progress in improving security for the people of Afghanistan. Without systematic performance standards, accounts of security successes or failures are mainly anecdotal (and predictably contentious). The Panel strongly believes that the Afghan and ISAF governments need first to craft a much more unified and coherent security strategy, and then to impose practical, verifiable criteria for gauging and analyzing the course of that strategy.

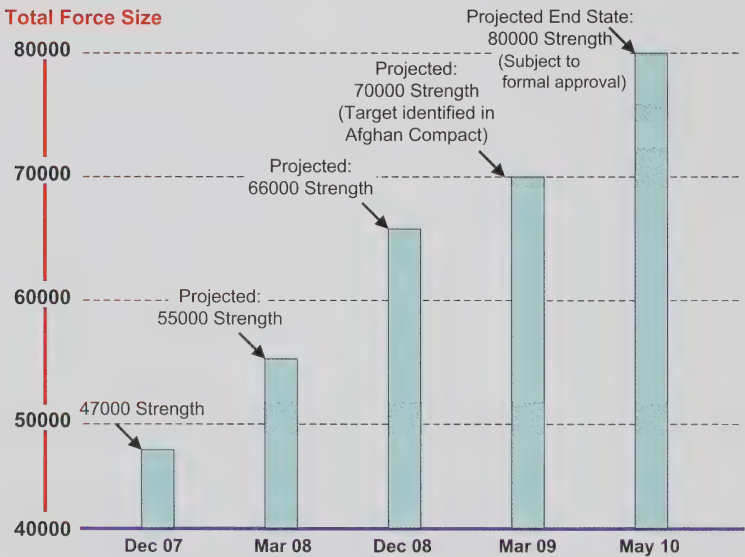
The insurgency has increasingly exploited “asymmetric” tactics against larger ISAF and Afghan forces. Improvised explosive devices, suicide bombings, kidnappings and other small-scale attacks against civilians and soldiers, all intended to terrorize, are prominent. Insurgents rarely mass for battles against ISAF or the Afghan National Army (ANA). They never win in such encounters, but for their purposes the insurgents do not need to win many battles. Their objectives are to unsettle the population, shake popular confidence in the safety that can be provided by the government, and discourage the populations of ISAF countries enough to cause the withdrawal of their forces from the fight.

In the face of a serious and potentially strengthening Taliban insurgency, the Panel observed harmful shortcomings in the NATO/ISAF counterinsurgency campaign. The most damaging shortfalls include an insufficiency of forces in the field, especially in high-risk zones in the South; a top-heavy command structure at ISAF headquarters in Kabul; an absence of a comprehensive strategy directing all ISAF forces in collaboration with the Afghan government; limitations placed by some NATO governments on the operations of their units, which effectively keep those forces out of the conflict; and inadequate coordination between military and civilian programs for security, stabilization, reconstruction and development. One source of ISAF inefficiencies, cited by senior NATO officers, is the too-frequent rotation of ISAF commanders at its Kabul headquarters and in the regional commands. These and other deficiencies reflect serious failures of strategic direction, and persistent fragmentation in the efforts of ISAF and NATO governments and between them and the Afghan government. Collaboration between ISAF and Afghan National Army operations would be improved by closer integration of ANA officers into ISAF command decisions. Most multinational commands are by nature inefficient. ISAF commanders must work around these inevitable obstacles, often using skills that are more diplomatic than military. Nonetheless, these deficiencies need correcting. Stronger strategy, and more cohesive strategic direction, are essential.

The Panel heard in many of its interviews, including those with NATO commanders, that NATO and ISAF have simply not deployed enough troops against the insurgency. Improving Afghan security requires more ISAF soldiers. Too many NATO governments have failed to contribute significant numbers of troops in the regions of Afghanistan most vulnerable to insurgent attack and destabilization. Others have placed caveats on their military activities—prohibiting night fighting, for instance, or refusing to authorize helicopter flights that might expose pilots to combat. As a result some countries, notably the United States, Britain and Canada, have borne more than a proportionate share of war-fighting in Afghanistan.

In the end, the counterinsurgency war in Afghanistan will have to be won by Afghans. (Few counterinsurgencies in history have been won by foreign armies, particularly where the indigenous insurgents enjoy convenient sanctuary in a bordering country.) The Afghan National Army has shown measurable improvements. It is becoming larger, with a strength now of about 47,000 troops and a plan to reach at least 70,000 by the end of 2010. It is becoming better trained and better disciplined. And where it is present on the ground it generates support and confidence among Afghans. As Afghans themselves insist, the ANA needs to grow bigger and better still. Accelerating the training and equipping of the ANA is an increasingly urgent mission for Canadian and other ISAF forces in Afghanistan.

FIGURE 1: PROJECTED AFGHAN NATIONAL ARMY GROWTH



Source: Afghan Ministry of Defence; Combined Security Transition Command-Afghanistan

For governments fighting any insurgency, attracting and holding popular support and reinforcing local confidence are core objectives. Afghan public opinion, insofar as it can be measured by polls and other means, remains overwhelmingly hostile to any return of Taliban rule. To that important extent, the insurgency is a failure. But the Afghan government must demonstrate improving capacity to protect and provide services to its citizens. Many Afghans, having suffered in the past and now experiencing the uncertainties of daily life, are hedging their bets against the future—not investing any wholehearted loyalty either in the government or in the Taliban.



Panellists John Manley and Pamela Wallin attend a shura in Zharey District at Forward Operating Base Wilson.

For these reasons, ISAF and Afghan commanders must take every precaution to respect local culture, and to prevent civilian casualties in military operations. These unintended civilian casualties cause deplorable suffering among innocent victims while undercutting the essential objective of securing public support. The numbers of Afghan civilians killed in conflict have doubled since 2005. Whether they die from suicide bombers, improvised explosives or ISAF bombing, the effect on public sentiment is inevitably demoralizing. In addition, insurgents exploit deaths caused by ISAF operations in Taliban propaganda.

Some polling suggests that popular confidence in the capacity of ISAF or Afghan authorities to protect the security of citizens has declined between 2005 and 2007. Arresting and reversing such a decline, not least by reasserting ISAF determination and effectiveness and improving Afghan government capacity, must be accepted as a pressing priority for every country engaged in Afghanistan.

The opium trade is a complicating factor in Afghan security, and it is both a result of violent instability and a contributor to it. According to the UN Office on Drugs and Crime, opium production in 2007 was 34 per cent higher than in 2006. (This increase was partly attributable to weather that favoured poppy crops, and may not indicate a continuing trend.) Fully 90 per cent of the world's illicit opium supply originates in Afghanistan. Opium profits flow to the Taliban, to criminal elements and to corrupt provincial and central-government officials. The Panel found that different and in some cases contradictory Afghan government and foreign counter-narcotics policies and practices have been working at cross-purposes. Coherent counter-narcotics strategies need to be adopted by all relevant authorities. These approaches must include justice-sector reforms to tighten the prosecution of traffickers. And they must offer effective economic provisions to induce would-be poppy farmers and middlemen to prefer and find alternative lines of work. As one possibility, a limited poppy-for-medicine project might be worth pursuing. Any good strategy will take time to yield results.

More fundamentally, military victories will count for little unless the Afghan government, with the help of others, can improve governance and provide better living conditions for the Afghan people. Again, success here requires stronger coordination among donor governments, and between those donors and Afghan authorities.

GOVERNANCE

Afghans have elected a president and parliament—no small accomplishment for a poor country in the midst of conflict. The popularity of President Karzai (whose term ends in 2009) is greater in some regions than others, and is no doubt subject to public perceptions of his government's performance. New national institutions have been created and traditional local governance mechanisms are being re-established, allowing Afghans to take part personally in the management of their own communities.



John Manley and Afghan President Hamid Karzai.

Understandably (after decades of political, economic and social ruin) institutional capacity in the Afghan government is still very weak. The Panel met remarkably talented and dedicated public servants and political leaders in Afghanistan, but we also found a debilitating lack of experienced people with professional competence across the Afghan government. Some of Afghanistan's ablest people fled the country during the Soviet and Taliban eras and have not returned. Corruption is widespread, characterized by cronyism, bribery and a variety of shakedown enterprises managed by government officials. Parts of the Afghan National Police (ANP) remain notoriously corrupt and ill-disciplined—perceived by many Afghans to be more a threat to public security than a source of protection. The judiciary is reportedly subject to interference from government officials and militia commanders; judges, lawyers and police are poorly paid and generally under-trained. The security and justice sectors overall—police, courts and prisons—display persisting inadequacies. The rights and security of ordinary Afghans are thereby undermined. In some districts, militias in the pay of chieftain-warlords menace local populations with protection rackets and other crime. Strengthening the justice and security sectors, especially the ANP, compels a coordinated and sustained international commitment. This commitment must recognize the reality that, in some cases, assisting Afghans to improve governance will not mean instituting Western concepts of law and justice. Often enough it will mean blending familiar international procedures with the best of traditional Afghan approaches to the peaceful settlement of community disputes and private differences.

Canadians have heard and expressed specific concerns about the handling by Afghan officials of prisoners turned over to them by Canadian soldiers. These concerns (shared in other ISAF countries) raise issues currently before Canadian courts. Two questions stand out. First, are detainees treated humanely, as required by treaties and other international law? And second, do ISAF countries retain obligations with regard to the safety and welfare of detainees after their transfer to Afghan custody? Our discussions with Canadian Forces officers in Afghanistan persuaded us that their procedures for handling and transferring detainees conform fully with international standards and with Canada's own international legal obligations. However, the Panel did not have the opportunity to evaluate Afghan practices. As in other areas of governance, Canada and ISAF partners should continue working to enhance Afghan government capacity and performance in protecting the rights of detainees. The Afghan government must be held accountable for providing prisoners with due process and humane treatment. It must also be held to the terms of its formal agreements with the Canadian and other governments on detainee transfers.



Panellists John Manley and Paul Tellier at police sub station Pashmul in Zharey District.

Eventually, achieving a genuine and stable peace in Afghanistan will necessitate a more thoroughgoing political and social reconciliation among Afghans themselves—citizens who have been divided for generations on differences of tribal, regional and political identity. With time, better governance will involve a negotiated coming-to-terms between the present Afghan political leadership and some adherents of the former Taliban regime who renounce terror and repression and adopt the norms and practices of democracy. Members of the old

Taliban regime guilty of the grossest violations of human rights—and responsible for the deaths of uncounted thousands of innocent Afghans—should be brought to justice. Others, who do not carry that guilt and who accept the provisions of the Afghan constitution, can be engaged in the long work of rebuilding Afghanistan's unity. With that objective, Afghan authorities need to set ground rules to guide preparations for those negotiations. Canada should contribute to Afghanistan's better governance by facilitating, where possible, the difficult process of reconciliation.

Improving governance is essential to improving security in Afghanistan. As many Afghans told the Panel, the weakness of the existing elected Afghan government compounds the threat of a Taliban return. Indeed, speeding the establishment of sustainable institutions of governance counts among the most valuable and urgent contributions that Canadians and others can make to the well-being of Afghans and their families. Afghan authorities—in the central government and in Afghanistan's 34 provinces—will only earn legitimacy and public confidence by demonstrating an improved capacity for accountable, honest and effective governance.

Here again, the many UN agencies working in Afghanistan, and governments (like Canada's) committing aid to Afghanistan, can do a far better job of coordinating good-governance activities for earlier and stronger effect. To achieve these better results, foreign organizations in Afghanistan must reduce the number of inconsistent and sometimes contradictory demands they place on slender Afghan institutions struggling to build their own capacity. The appointment of a newly empowered special civilian representative, to coordinate and consolidate these international activities in Afghanistan, can greatly enhance their effectiveness. Canada can apply its own diplomatic resources much more powerfully to those purposes of coordination and rationalization.

DEVELOPMENT

Notwithstanding all these difficulties, Afghanistan's economy has recorded impressive growth rates since the removal of the Taliban from power in 2001. Incomes, investment, currency reform, inflation control, government revenues, cross-border trade, access to health care and schooling—all these and other measures give evidence of real and widely-shared development. Still, Afghanistan remains a shockingly poor and dangerous place for too many Afghans.

The United Nations Development Programme (UNDP) in 2007 ranked Afghanistan 174th out of 178 countries on its global Human Development Index (a composite of education, health and economic indicators). Why the low score? UNDP says 6.6 million Afghans do not meet minimum food requirements. Gender discrimination remains pervasive; the illiteracy rate among women has been put at 87 per cent, as against 57 per cent among men. And Afghanistan

reports one of the world's highest rates of tuberculosis infection, another common marker of severe poverty.

That being said, Afghanistan displays great development potential: stores of unexploited natural resources, agricultural prospects, opportunities for light industry in several sectors, and (most of all, perhaps) a lively and resilient entrepreneurial spirit. Even the enormous Afghan diaspora abroad—several million people—represents development potential. Remittances back to Afghanistan, from Afghans living abroad, have totalled an estimated \$5 billion since 2001.



Panellists (l to r) Jake Epp, John Manley, Paul Tellier, and Derek Burney talk with Bamiyan Governor Habiba Sorabi.

The Afghanistan Compact of 2006, in which Canada is a partner, spells out priorities for Afghanistan's development and for aid donors to Afghanistan. It identified the three critical areas of activity as security; governance (including rule of law and human rights); and economic and social development. The Compact (which runs until 2011) also set out targets and timelines, all to be overseen by a Joint Coordination and Monitoring Board comprising representatives of the Afghan and donor governments and the UN. In all, the Afghanistan Compact constitutes a critically important plan for concerted action by Afghans and the international community. But its targets have proved more formal than real, and performance assessments have been flimsy. Progress actually felt by Afghans has been slow and uncertain, in some areas due to the insurgency and generally because of the limited capacity of Afghan institutions to absorb the aid available. Positive action and coordination have been inadequate.

Fulfilling those Compact objectives and meeting the deadlines will require new commitments by Afghan and donor authorities—with fresh leadership and determination to execute effective development programming and build the capacity of Afghan institutions. More than that, progress demands systematic measures of effectiveness. Canada can help muster international action to put those measures in place—and to reinvest the multinational development presence in Afghanistan with high-level political direction. Canada's own Afghan aid program also needs strengthening, a subject the Panel addresses in Parts III and IV below.

Part III: Assessing Canadian Engagement: Origins, Experience and Achievements

Canada's military and civilian engagement in Afghanistan has been difficult and dangerous. Has it been effective and worthwhile?

An answer to that question, along with any assessment of Canadian performance in Afghanistan, must start with a clear sense of Canadian objectives there. Countering the terrorist threat, by foreclosing the regression of Afghanistan as a haven again for terrorists, is plainly one objective. To achieve that imperative, and to protect regional and international stability, most people (Canadians and Afghans alike) can agree on a larger and overarching purpose—to help build a stable and developing country in which the rights of all citizens are respected and their security is protected by their own government. This remains an ambitious purpose. Afghanistan is still, after all, a very poor country in a very hazardous region. But it is a purpose consistent with Canada's history of international engagement, and with principles that Canadians recognize as just and reasonable.

In the turmoil of events in Afghanistan during the six years since 9/11, the nature and logic of Canadian engagement have not been well understood by Canadians. While public support for Canadian troops is strong, Canadians have been uncertain about Canada's evolving mission in Afghanistan. To put things bluntly, Governments from the start of Canada's Afghan involvement have failed to communicate with Canadians with balance and candour about the reasons for Canadian involvement, or about the risks, difficulties and expected results of that involvement. Almost the only Government accounts that Canadians have received have come from the Department of National Defence. Important issues of Canadian diplomacy and aid in Afghanistan have scarcely been acknowledged and seldom asserted in public by ministers or officials responsible. Canada's ambassadors in Kabul, NATO and other capitals have had limited authority to explain Canadian policy. The Panel believes that this information deficit needs to be redressed immediately in a comprehensive and more balanced communication strategy of open and continuous engagement with Canadians.

For our part, Panel members are persuaded by four strong reasons for Canada's involvement in Afghanistan:

First, Canada has sent soldiers, diplomats and aid workers to Afghanistan as part of an international response to the threat to peace and security inherent in Al Qaeda's terrorist attacks. The world had largely abandoned Afghanistan after the Soviet withdrawal in 1989; civil war and state failure followed. The haven that the

Taliban gave to Al Qaeda before the 9/11 attacks showed how disorder and repressive extremism there could create a threat to the security of other countries—including Canada—far distant from Afghanistan's borders. A primary Canadian objective, while helping Afghans, has been to help ensure that Afghanistan itself does not again revert to the status of sanctuary and head office for global terrorism. Countries as fortunately endowed as Canada—and as interdependent with the rest of the world—owe obligations to the international community. Participating in the international intervention in Afghanistan, at the request of the Afghan government, has been one of those obligations. The consequences of international failure in Afghanistan—for Afghans and for the world—would be disastrous.

Second, Canadians are in Afghanistan in support of the United Nations, contributing to the UN's capacity to respond to threats to peace and security and to foster better futures in the world's developing countries. This is not the same UN peacekeeping that Canadians have known and supported in the past; in Afghanistan there is not yet a peace to keep, no truce to supervise or "green line" to watch. This is a peace-enforcement operation, as provided for under Chapter VII of the United Nations Charter. It is a collective use of force, under international law, to address a threat to international peace and security posed by continuing disorder in Afghanistan. It reflects as well the changing nature of UN-mandated peace missions, which have become more robust in the use of force to protect civilians since the harsh lessons learned in the murderous disasters of Bosnia and Rwanda. Similarly-authorized enforcement missions have served in Haiti, Côte d'Ivoire and the Democratic Republic of the Congo. In fact, these are the kinds of force the UN might be called upon to apply more often in future, where the human rights and human security of ordinary people are threatened. When the UN and its members authorize such a mission, Canadians have a choice: Canada can participate where Canadian capabilities allow, or we can leave the mission to others.

A third reason for Canada's engagement is that the military mission in Afghanistan is chiefly, though not exclusively, a NATO endeavour (26 of the 39 ISAF partners are NATO members). NATO is the UN's instrument for stabilizing a durable peace in Afghanistan, enabling that country's development and the improvement of its governance. Canada's political and security interests for almost 60 years have been advanced by Canadian membership in the NATO alliance, a history reaching from the early years of the Cold War to life-saving NATO interventions in the Balkans. More often than not, Canadian interests are well served by active membership in an organization of democracies that gives every member country a voice in protecting our shared security. Afghanistan represents

a challenge to NATO's credibility; to meet that challenge, NATO partners will have to assign more forces to Afghanistan and execute a more effective counterinsurgency strategy. NATO's success in that conflict will serve Canada's own security interests.



Panelist Pamela Wallin listens to a participant at the shura in Zharey District at Forward Operating Base Wilson.

There is a fourth and equally powerful reason for Canadian engagement: the promotion and protection of human security in fragile states. Results in Afghanistan can influence the willingness of Canadians, and of others, to act in future to protect the lives and rights of people who cannot count on the protection of their own government. Rwanda's genocide in 1994 proved what can happen when the world ignores impending catastrophe. Time and again, failed and fragile states—and governments that betray responsibilities to protect their own citizens—jeopardize international order and test the strength of our convictions. These are times for capable countries to take a stand. Far from breaching its responsibility to its citizens, the Afghan government has invited international help. An effective international response can serve Canadian interests and give practical force to our shared values. Reasserting Canada's international reputation for reliability in Afghanistan can enhance Canada's own influence in resolving crises in the future.

The Panel finds these reasons all the more persuasive because they are commonly reiterated by Canadians with deep professional experience in Afghanistan. Canadian soldiers and civilians have been articulate about their mission, and confident that they are making serious contributions to the well-being of Afghans and to the security of Canadians.

These are inescapable considerations that belong in any true assessment of the Canadian engagement in Afghanistan. They have informed the Panel's analysis of Canada's military and civilian activities in Afghanistan so far, and they have shaped the recommendations that flow from the facts we have found on the ground.

CANADIAN PERFORMANCE

Canada's military and civilian engagement in Afghanistan has become the most expansive expression of Canadian foreign policy since the Korean War more than 50 years ago. In size and complexity the Afghan mission has grown rapidly, and its character has changed significantly since those first interventions in Afghanistan after 9/11.

As soon as the UN Security Council authorized member states to take action against the "perpetrators, organizers and sponsors" of the 9/11 attacks, Canada deployed four warships and a tactical airlift detachment to the Persian Gulf and Arabian Sea. In February 2002, Canadian troops landed in Afghanistan. (There have also been unheralded deployments of Canadian Special Forces.) By the end of 2002, the Canadian International Development Agency (CIDA) had signed its first post-9/11 aid agreement for Afghanistan. Also in 2002, Canada and Afghanistan restored their diplomatic relations, severed by Canada in 1979 when the Soviet Union invaded and occupied Afghanistan. The Canadian Embassy in Kabul opened in September 2003.

From 2002 to 2005 Canadian Forces personnel served in Afghanistan first in Kandahar and then providing security for large areas of Kabul. During the same period, NATO assumed command of ISAF, and the UN Security Council extended ISAF's authority from the Kabul area throughout Afghanistan. From February to August 2004, Canadian General Rick Hillier (now Chief of the Defence Staff) served a rotation as ISAF's commander in its Kabul headquarters. CIDA funding for Afghanistan was meanwhile gathering momentum.

In 2005 Canada chose, for whatever reason, to assume leadership of a Provincial Reconstruction Team (PRT) in Kandahar City and the security obligations that went with it. Canada took command of the Kandahar PRT in August 2005, and it has since become a centrepiece of Canada's engagement in Afghanistan. As the lead country in the PRT, Canada helps facilitate and extend the Afghan government's ability to protect and deliver services to the people of the province.

The Kandahar PRT, one of 26 PRTs across Afghanistan, consists of about 335 people. Of these, 315 are drawn from the Canadian Forces and the rest from Foreign Affairs, CIDA, RCMP and municipal police, and Correctional Service Canada (working on reforms to Afghanistan's prison system). One U.S. State Department official, one U.S. development officer and several U.S. police mentors also participate in the Kandahar PRT.



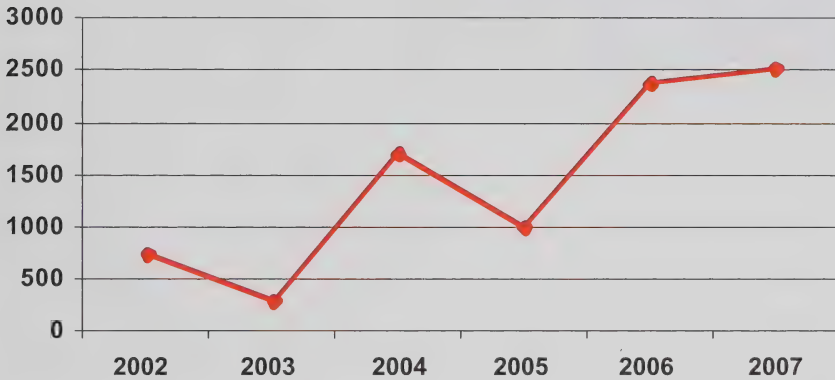
Panellists John Manley, Paul Tellier, Derek Burney, and Pamela Wallin (clockwise) listen to Brigadier General Laroche, Commander, JTF-A, at the shura in Zharey District at Forward Operating Base Wilson.



Panellists John Manley, Paul Tellier, and Derek Burney along with Brigadier General Laroche, Commander, JTF-A (extreme left), at the shura in Zharey District at Forward Operating Base Wilson..

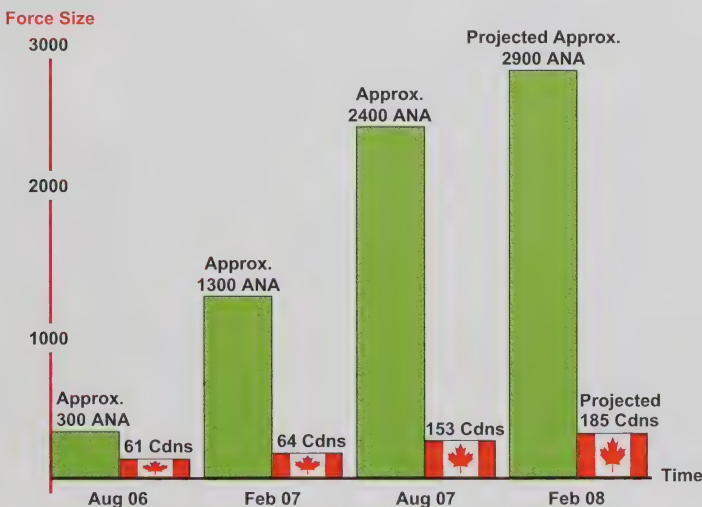
Along with Canada's commitment to the Kandahar PRT, the Canadian Forces undertook a redeployment from Kabul to Kandahar, completed in February 2006. In July 2006, ISAF formally assumed command in Kandahar province and the rest of southern Afghanistan—a large region formerly patrolled by U.S. forces under Operation Enduring Freedom. (That operation, still led by the United States, remains in Afghanistan with a particular emphasis on counterterrorism.)

FIGURE 2: CANADIAN MILITARY DEPLOYMENTS (2002 - 2007)



Source: Department of National Defence

FIGURE 3: GROWTH OF THE AFGHAN NATIONAL ARMY (ANA) AND ATTACHED CANADIAN TRAINERS IN KANDAHAR PROVINCE



Source: Department of National Defence; Government of Afghanistan

The Canadian Forces in Afghanistan now number about 2,500 soldiers, most in a battalion group and support elements in Kandahar. By comparison, all ISAF forces in Afghanistan, from 39 countries, now total about 41,700 personnel. The Canadian Forces are now responsible under ISAF for security in Kandahar province, and provide the predominant non-Afghan military presence there. Forces of several other countries lend support, both for day-to-day operations and special needs as required.

Critical to the Canadian Forces mission in Afghanistan is their contribution to training the Afghan National Army. Organized in Operational Mentor and Liaison Teams (OMLTs), small groups of Forces personnel attached to ANA units are helping to develop the ANA's own capacity to plan, lead and sustain operations in defence of security in the province. Canadian soldiers in these teams are currently working with 2,400 ANA soldiers in Kandahar province. Other Canadians in similar teams are mentoring in Afghan National Police detachments. Accelerating this training of Afghanistan's security forces is an urgent Canadian and ISAF goal. Transferring responsibility for security to Afghan authorities is the ultimate objective. (Afghans as much as anyone else want this transfer to occur as soon as possible.) In Kabul, a smaller number of Canadian Forces personnel are participating in a multinational effort known as the Combined Security Transition Command-Afghanistan, building a security infrastructure in Afghanistan that includes the ANA and the Afghan National Police.



Panellists visit a girls' school in Kabul.

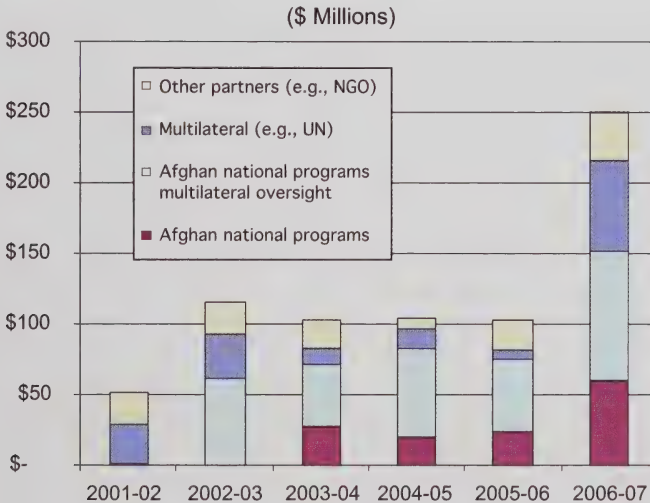
Canada's civilian aid spending in Afghanistan, mainly through CIDA and the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), now averages more than \$100 million annually. A principal stated objective of Canadian aid has been, whenever possible, to help build the capacity, legitimacy and popular support of Afghan government and non-governmental institutions.



Panellist Pamela Wallin with two teachers from a girls' school in Kabul.

Canadian assistance has aimed at a wide range of activities, including repair and construction of roads, irrigation and other infrastructure; microfinance to promote the start of small businesses (especially by women); education; rural development; and support of community development councils, which are proving themselves as valuable vehicles of local democracy and village development. In clinics and schoolrooms, villages and neighbourhoods, the Panel witnessed encouraging examples of development aid having strong effect.

FIGURE 4: GOVERNMENT OF CANADA INTERNATIONAL ASSISTANCE TO AFGHANISTAN - BY CHANNEL



**Total international assistance over fiscal
years 2001-02 to 2006-07: \$741m**

Source: Canadian International Development Agency, Department of Foreign Affairs and International Trade, Department of National Defence

However, the Canadian aid program in Afghanistan has been impeded not only by the dangerous security environment in Kandahar but by CIDA's own administrative constraints. More than half of CIDA funding in Afghanistan flows through multilateral agencies, and another 35 per cent is channelled through national programs administered by the central government in Kabul. This leaves little for locally managed quick-action projects that bring immediate improvements to everyday life for Afghans, or for "signature" projects readily identifiable as supported by Canada. Funding allocations aside, CIDA staffers in Kandahar do not often venture beyond their base, in part, we were told, because of restrictive security regulations maintained by CIDA's headquarters in Canada. While it is undeniably difficult to place civilians in a conflict zone, CIDA should delegate decisions about security of movement to civilian and military officials on the ground who are best placed to make such assessments. It makes little sense to post brave and talented professional staff to Kandahar only to restrict them from making regular contact with the people they are expected to help.

While we acknowledge the courage and professionalism of the civilians posted to Kandahar, the Canadian-led PRT in Kandahar also displays signs of the fragmentation and uncoordinated effort that prevail throughout the programming of international development aid in Afghanistan. Effectiveness would be enhanced by aligning national and departmental priorities and operations more closely—and more collaboratively. We also believe that the Provincial Reconstruction Team, sooner rather than later, should be placed under civilian leadership.

The South of Afghanistan in general, and Kandahar in particular, have been more dangerous, and more exposed to insurgent violence, than most other parts of Afghanistan. (Kandahar PRT units do not move "outside the wire" without a military convoy including at least three armoured vehicles and 20 Canadian soldiers.) The intensity of insurgency in the South, and the relatively large number of Canadian soldiers active there, together help to explain why Canadians have suffered high casualty rates (the highest in ISAF as a proportion of troops deployed). But the Panel could elicit no conclusive explanation for the disproportionately high casualty rates suffered by Canadians in Afghanistan. This issue warrants closer scrutiny by the Government.

Many of these Canadian casualties occurred in late 2006. In September that year, the Canadian Forces led ISAF's Operation Medusa, a major offensive against the insurgents in Kandahar province. Since then, Canadian casualty numbers declined through 2007.

In spite of successes in these operations, there is anecdotal evidence that the insurgency has since regained some ground. Canadian and other NATO/ISAF commanders attribute current security conditions in part at least to insufficient available forces both from the Afghan National Army and from NATO members.



Panellists Pamela Wallin, Paul Tellier, and Jake Epp visit the cenotaph to Canadian personnel lost in Afghanistan from 2002 to present.

The Panel is aware that NATO commanders and defence ministers, including Canada's, have pressed ISAF and NATO partners to contribute more troops to the Afghan mission, and to minimize the effects of "caveats" that limit the utility of deployed forces. This needs coherent and sustained diplomacy by Canada, led by the Prime Minister and specifically including interventions on the subject in his bilateral conversations with foreign leaders.

The Panel recognizes, however, that Afghans themselves must ultimately acquire the forces needed to defend their own security. The ISAF presence in Afghanistan, including Canada's, can only be temporary.

The Panel has also heard that the safety and effectiveness of Canadian Forces in Kandahar would be markedly increased by the acquisition and deployment of new equipment. In particular, added helicopter airlift capacity and advanced unmanned aerial surveillance vehicles are needed now. No equipment can perfectly protect Canadian soldiers against improvised explosive devices. But helicopters can save lives by reducing reliance on transporting troops by road, and aerial surveillance can more effectively track insurgent movements.

Beyond its own borders, Afghanistan is surrounded by a violence-prone region. The mountainous western reaches of Pakistan, along the boundary with

Afghanistan, harbour Afghan insurgents who are reinforced by recruits from countries around the Gulf and further abroad. Pakistan's own domestic political upheavals and recurring crises—and its concerns about India's growing economic and political presence in Afghanistan—complicate the region's geopolitics. Iran, to Afghanistan's West, has been a source of arms trafficking into Afghanistan. The actions of regional powers require focused consideration as policy-making proceeds. Canada, in concert with key allies, should adopt a coherent diplomatic strategy that addresses regional risks and engages all the region's actors, in particular Pakistan, to establish a more stable security environment.

The Panel understands, moreover, that the U.S. government—heretofore preoccupied with the war in Iraq—has lately reconcentrated its attention on the urgency of establishing security in Afghanistan. This development seems to have bipartisan approval in Washington, and appears likely to withstand the U.S. elections this year. The recently reported U.S. plan to deploy 3,000 more Marines to ISAF's southern region is welcome but not, by itself, sufficient. The Panel remains convinced that more ISAF troops are needed, specifically in Kandahar, to expand ISAF's ability to hold territory and to help train Afghan security forces. Additionally, Britain has increased deployments in Helmand province next to Kandahar, and France has deployed fighter aircraft to Kandahar.

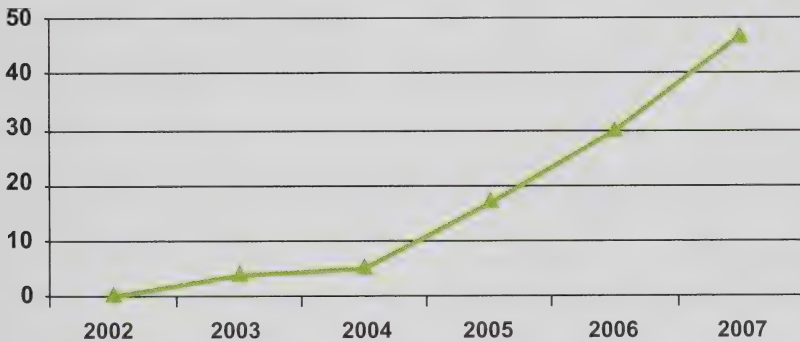
All of these circumstances argue for a redoubled and reorganized Canadian diplomatic effort—led by the Prime Minister—to improve prospects for security, governance and development in Afghanistan. The objective of this diplomatic effort should be to raise Canada's voice, commensurate with the Canadian contribution in Afghanistan, to establish a comprehensive political-military ISAF strategy; to press for improvements in NATO/ISAF force structure, command organization and operational effectiveness; and to advocate the deployment of more forces to Afghanistan by other NATO partners. This Canadian diplomacy must also focus particularly on fast-changing developments in Pakistan.

No insurgency—and certainly not the Afghan insurgency—can be defeated by military force alone. The Panel holds strongly that it is urgent to complete practical, significant development projects of immediate value to Afghans, while at the same time contributing to the capacity and legitimacy of Afghan government institutions. Further, Panel members believe that Canada's civilian programs have not achieved the scale or depth of engagement necessary to make a significant impact. (Currently, there are 47 Canadian government civilians in Afghanistan, divided between the embassy in Kabul, Kandahar Airfield and the Provincial Reconstruction Team in Kandahar, and about 2,500 soldiers.) It is essential to adjust funding and staffing imbalances between the heavy Canadian military commitment in Afghanistan and the comparatively lighter civilian commitment to reconstruction, development and governance.



Panellist Pamela Wallin listens to a participant at the shura in Zharey District at Forward Operating Base Wilson.

FIGURE 5: GOVERNMENT OF CANADA CIVILIAN DEPLOYMENTS (2002 - 2007)



Source: Department of Foreign Affairs and International Trade

Similarly, the Canadian government needs to elevate coordination in Ottawa among Canadian departments and agencies engaged in Afghanistan for better efficiency and effectiveness, and to enhance the civilian content of Kandahar PRT activity.

In Ottawa, interdepartmental coordination is currently led by an associate deputy minister of foreign affairs working with representatives from National Defence, DFAIT, CIDA, Correctional Service Canada and the RCMP. CIDA has its own Afghan task force, and some other departments have parallel units responsible for activities in Afghanistan. Separate departmental task forces are not the answer to inadequate coordination of Canadian activities. These coordinating efforts would have stronger effect, and achieve greater cross-government coherence, if they were led by the Prime Minister, supported by a cabinet committee and staffed by a single full-time task force. Fulfilling Canada's commitment in Afghanistan requires the political energy only a Prime Minister can impart.

Enhancing the civilian content of the Kandahar PRT would reflect the priorities of Canadians and the needs of Afghans. Completing "signature" reconstruction and development projects soon, and creating conditions in which Afghans take on more responsibilities for their own security and development, will require meaningful new investments in Canada's civilian engagement.

Finally, Canada can significantly strengthen its diplomatic activity to bring about stronger international coordination of civilian and military efforts in Afghanistan. The international appointment of a high-level civilian, who can bring coherence to international security, governance and reconstruction programs, ought to be a priority objective. This special representative, armed with the right mandate and with explicit political support from the UN Secretary-General, the Afghan government and the countries most active in rebuilding Afghanistan, can coordinate intergovernmental cooperation across the civilian-military divide, and promote more effective action by Afghan authorities. Canada should help ensure the special representative has the resources and authority (including authority over UN agencies in Afghanistan) to perform this vital task. No less pressing is the rededication of a more productive international diplomacy, with a stronger and better organized Canadian participation, to address surrounding regional threats to Afghan security. Both objectives would be well served by a more vigorous Canadian participation proportionate to Canada's contribution to Afghan security. These points are addressed in our Recommendations.

Part IV: Canada's Future in Afghanistan: Considerations and Recommendations

In May 2006 the House of Commons resolved to support the Government's extension of Canada's military and civilian deployments in Afghanistan to February 2009. The Government has since undertaken that it would submit to Parliament the decision on any Canadian military commitment after 2009. So it will be for Canadians to decide, through Parliament, what Canada should do—and what it can do—in Afghanistan's future.

No simple solutions present themselves. Conditions in Afghanistan are complicated; its future is in large measure unpredictable, and will be determined to some extent by the conduct of other governments with interests in Afghanistan. In the context of these uncertainties, reconciling diverse Canadian interests—including interests in helping people of other countries in dire peril—is not easy. But it is necessary.

In any event, the Panel could find no operational logic for choosing February 2009 as the end date for Canada's military mission in Kandahar—and nothing to establish February 2009 as the date by which the mission would be completed.

At its core, the aim of Canadian policy is to leave Afghanistan to Afghans, in a country better governed, more peaceful and more secure. How can Canada, with others, best contribute to accomplishing that result within the limits of Canadian capacity and influence?

The Panel's own Terms of Reference, set out by the Government, identified four options for consideration (without excluding others the Panel might contemplate). In general, the Panel concluded that all four are deficient. Specifically:

Option 1 would have Canada continue training the Afghan army and police and begin withdrawing Canadian troops in February 2009. This option falsely implies a clear line between the training role and combat activity; in reality, training and mentoring Afghan forces means sometimes conducting combat operations with them. It is also silent on important diplomatic and development issues and options, including Canadian interests in fostering better governance in Afghanistan, strengthening institutions for international development and security, and reducing regional tensions. Because the Afghan National Army cannot by 2009 assume full security responsibilities in Kandahar, an abrupt departure of Canadian troops, without new ISAF forces to take their place, would trigger a security collapse in the province.

Option 2 would have Canada focus on development and governance, and rely on other countries to take charge of security in Kandahar province. This option omits mention of the Canadian Forces' activities throughout Afghanistan, and presumes the capacity and willingness of another country to deploy more forces in Kandahar if Canada were to depart now. It also assumes that if another country were inserted into Kandahar, security, governance and development work would proceed together just as successfully. Fostering development, and improving governance, cannot proceed without security. Canada's civilian and military efforts in Kandahar, after just two years of close collaboration, are now starting to achieve some real operational synergy that would be difficult to replicate quickly with the forces of another country. Furthermore, any precipitate Canadian military withdrawal from Kandahar would place an immediate and irresponsible demand on Canadian allies: Either they move troops to Kandahar to replace departing Canadians, or ISAF and Afghans face an imminent security crisis in the province. At the very least, such a demand would damage Canada's standing as a trustworthy ally. Canada chose to deploy forces in Kandahar. To abandon an uncompleted commitment to allies and partners in this way would threaten the achievability of a secure peace in Afghanistan.

Option 3 would have Canada move its existing security, governance and development programs to another Afghan region. This option raises some of the same issues addressed in Option 2. In addition, it fails to acknowledge that the experience Canadian soldiers and civilians have acquired in Kandahar makes Canadians uniquely qualified to pursue progress there. Knowledge of local conditions and prospects, personal contacts in communities and among local officials, a feel for the dangers and opportunities that only time on the ground can develop—these are vital assets that are not easily transferable to another army or another aid team. Having chosen to lead ISAF operations in Kandahar, to jettison these assets, and relocate a Canadian presence to some other area of Afghanistan, would inevitably waste a large part of Canada's human and financial investment in Kandahar. Worse still, it would mean taking troops out of Kandahar at precisely the time when more troops need to be deployed there.

Option 4 would have Canada withdraw all its military forces from Afghanistan after February 2009, leaving only enough to protect aid workers and diplomats. Again, the Panel found no operational justification for setting February 2009 as the date to end the military mission. Still, several versions of this immediate-withdrawal option have attracted considerable attention among Canadians, and this option deserves a fuller discussion.

One variant would have Canada end its combat mission completely in February 2009. The Panel did not judge this to be a viable option. Bringing the Canadian combat mission to an end is the objective we all share, but the issue here is timing.

The Canadian combat mission should conclude when the Afghan National Army is ready to provide security in Kandahar province. Progress to that end will accelerate as training of the ANA intensifies; and without doubt, more military resources from other ISAF countries must be forthcoming. Ending Canada's military contribution in Kandahar is therefore not a matter of setting artificial deadlines in time. It is a matter of making real progress in the context of events on the ground.

Still another variant of the withdrawal option would have Canadian troops adopt what is described as a "traditional peacekeeping" role in Kandahar—using force only in self-defence. As we have earlier pointed out, however, there is not yet a peace to keep in Afghanistan. ISAF is conducting a UN-mandated peace-enforcement operation, using military force to suppress a very violent insurgency that threatens international peace and the survival of an elected Afghan government. It is the kind of mission that the UN must authorize on occasion if the international community is to prevent future Rwandas, future Bosnias.

But there are other arguments raised by advocates of quick military withdrawal. Some say that the financial cost of Canada's military engagement (\$6.1 billion from fiscal years 2000-01 to 2006-07) is excessive, or could be better spent elsewhere—in Afghan reconstruction and development, for instance, or in Darfur. They argue that the overall Canadian engagement in Afghanistan is misplaced and has failed to make progress, and that progress is unlikely. They argue that Canada, deliberately or not, has become part of a misdirected U.S. "war on terror," damaging Canada's international reputation and endangering Canadian security.

These arguments raise serious issues, and they require a serious response.

Truth be told, conditions have changed over the years in Afghanistan, and the Canadian military mission has changed as a consequence. The strongest impression formed by the Panel was that the Canadian Forces are doing a highly commendable job in a more violent and hazardous mission than was envisaged when they were first deployed to Afghanistan. The extent and character of the current Canadian commitment reflect this unpredicted flow of events, and the powerful effect of past decisions.

Canadian interests and values, and Canadian lives, are now invested in Afghanistan. The sacrifices made there, by Canadians and their families, must be respected. What we do there (or stop doing) affects the Afghan people. It can affect Canadian security. It can affect Canada's reputation in the world. It can affect our influence in international affairs, particularly with respect to future international responses to the dangers and deprivations of failed and fragile states. Canada is a wealthy G8 country; our good fortune and standing impose on us both authority and obligations in global affairs.

The Panel is convinced that Canadian objectives in Afghanistan are both honourable and achievable. The aim there is not to create some fanciful model of prosperous democracy. Canadian objectives are more realistic: to contribute, with others, to a better governed, stable and developing Afghanistan whose government can protect the security of the country and its people. This is why we believe that Canada should press diplomatically, at the highest level, for a comprehensive political-military strategy and for more coherent leadership of international commitments to Afghanistan, combined with the strongest possible efforts of Afghan authorities.

A premature military withdrawal from Afghanistan, whether full or partial, would imperil Canadian interests and values. It would diminish the effectiveness of Canadian aid in Afghanistan, by further constraining the ability of Canadian aid workers to move among Afghans. It could encourage insurgents. It could weaken the confidence of some Afghans living in Kandahar in their own future and in their own government, increasing their susceptibility to the Taliban insurgency. It would undermine Canada's influence in the UN and in NATO capitals, including Washington. It could curtail Canada's capacity (and raise questions abroad about our future willingness) to act, and persuade others to act, in enforcing peace and restoring security where peace and security are threatened. In sum, an immediate military withdrawal from Afghanistan would cause more harm than good. Even an ill-prepared partial withdrawal would risk undercutting international confidence in Canadian commitments and impose new burdens on others obliged to take our place in Kandahar.

Canadians are not (as the Panel was reminded by an acknowledged expert in Afghan affairs) obliged to do the impossible. But to view the Canadian mission in Afghanistan as impossible is a belief the Panel does not share. Indeed, to withdraw now would make futility certain, and failure inescapable. Neither do we accept any parallel between the Afghanistan mission and the U.S.-led war in Iraq. To confuse the two is to overlook the authority of the UN, the collective decisions of NATO and the legitimacy of the Afghan government that has sought Canada's engagement. What is evident is that the commitment to Afghanistan made by successive Canadian Governments has not yet been completed.

WHAT NEXT?

The Panel proposes a new and more comprehensive Canadian strategy for Afghanistan—a strategy that honours the sacrifices Canadians have already made in Afghanistan, serves Canadian interests, gives expression to Canadian values, and corresponds realistically to Canada's capacity. These Recommendations are rooted in the logic of our preceding observations and assessments. The adoption

of these Recommendations would commit Canada to a more coherent diplomatic engagement in the international partnership working for Afghanistan's security, better governance and development. It would reorient Canada's military mission in Afghanistan more systematically from combat to the intensified training of the Afghan army and police. And it would improve the impact of Canada's civilian aid to the Afghan people.

It bears re-emphasis that Canadian resources, and Canadians' patience, are not limitless. To return to an observation we made in our Introduction, the commitment to Afghanistan we propose here is not faint-hearted—but nor is it open-ended. To achieve realizable results in Afghanistan, at realistic costs and within a practical period of time, the new Canadian policy approach should include the following elements:

First, the Government should take concerted diplomatic action to establish clearer, more comprehensive strategies and better coordination of the overall effort in Afghanistan by the international community, Afghan authorities and other governments in the region. To ensure systematic and sustained political oversight and more effective implementation, a better integrated and more consistent Canadian policy approach should be led by the Prime Minister, supported by a special cabinet committee and a single full-time task force involving all key departments and agencies. The NATO summit meeting this April in Bucharest, where the elaboration of a comprehensive alliance strategy for Afghanistan is to be discussed, presents an opportunity for Canada to address these issues at the highest level. Parliament might wish to defer judgment on Canada's future in Afghanistan until the NATO summit is concluded. The UN, having delegated security responsibilities in Afghanistan to NATO, needs to reactivate its own role there in partnership with NATO. UN agency operations in Afghanistan have suffered from a lack of leadership, direction and effective coordination from UN headquarters in New York. The appointment of a high-level representative to lead and coordinate both the UN and NATO commitments in Afghanistan can help achieve more productive UN-NATO collaboration. Canada can act with other governments participating in Afghanistan to see that the special representative's mandate is fully and effectively exercised. Canadian diplomacy should work to ensure that Canada's involvement in this new management and oversight matches the magnitude of Canada's contributions to Afghanistan.

The situation in Pakistan is most difficult to assess, and it is evolving quickly. The Government will have to monitor events there very closely, and adjust its Afghanistan strategy as events warrant.

Second, the most damaging and obvious deficiency in the ISAF mission in Afghanistan is the insufficiency of military forces deployed against the insurgents. Therefore, Canada's military mission in Kandahar should be conditionally extended beyond February 2009—the extension to be expressly contingent on the deployment of additional troops by one or more ISAF countries to Kandahar province. This added deployment should consist of a battle group (about 1,000 soldiers) to reinforce ISAF's "clear, hold and develop" strategy in Kandahar and to accelerate training of Afghan army and police units. These additional troops would serve to expand ISAF's security coverage in Kandahar, and reinforce ISAF's capacity to prevent incursions from Pakistan and facilitate Afghan training. To repeat: A successful counterinsurgency campaign in Afghanistan requires more ISAF forces. Despite recent indicators of imminent reinforcements, the entire ISAF mission is threatened by the current inadequacy of deployed military resources. As well, to improve the safety and operational effectiveness of the Canadian Forces in Kandahar, the Government should secure for them, no later than February 2009, new medium-lift helicopters and high-performance unmanned aerial vehicles. Canadian soldiers currently must rely too much on allied forces for both of these necessary assets. If no undertakings on the battle group are received from ISAF partner countries by February 2009, or if the necessary equipment is not procured, the Government should give appropriate notice to the Afghan and allied governments of its intention to transfer responsibility for security in Kandahar.

Many would have preferred us to find a basis on which to recommend an end to the Canadian military role by a certain date, but the timing of that withdrawal depends largely on increasing capacities of the Afghan army and police. There was no clear consensus among military officers or civilian experts as to when Afghan security forces will achieve sufficient size and competence for the withdrawal of ISAF forces in general, or from Kandahar in particular. The buildup of Afghan security forces will take time. Training, especially of the officer corps, requires both time and direct field experience. Indications of progress to date, especially from the Afghan National Army, are encouraging but modest. The hard truth is that an ISAF retreat from Afghanistan, before that country's own forces can defend its security, would most likely condemn the Afghan people to a new and bloody cycle of civil war and misrule—and raise new threats to global peace and security.

The period between now and 2011 (when the terms of the Afghanistan Compact conclude) will see a gradual transition of lead responsibility for security from ISAF to Afghan security forces. This transition must be guided by objective, practical assessments of the capabilities of Afghan security forces and ISAF forces, with precise timelines, and should be conducted in consultation with the Afghan government and Canada's allies. These assessments must be continuous, and the Afghan security forces should be able to assume the lead responsibility for some security operations in Kandahar well before 2011. The commitment of an

additional battle group would certainly promote the speedy progress of the transition. And it is the success of the transition that will allow for a rapid reduction of Canada's military contribution. The quicker the transition occurs, the faster the Canadian Forces can reduce their combat activity in Kandahar.

Third, Canada's civilian reconstruction and development engagement in Afghanistan should concentrate more on aid that will directly benefit the Afghan people. This calls for more emphasis on project assistance, including at least one "signature" project (a hospital, for example, or a major irrigation project) identified with Canada and led by Canadians. Projects of this sort should address urgent needs as defined by Afghan community leaders, generating local employment and other benefits. This project assistance should be intensified alongside longer-term projects to build the capacity of Afghan communities and institutions. CIDA's internal procedures should be altered as necessary to facilitate this shift in emphasis. The Government should conduct a full-scale review of the performance of the Canadian civilian aid program. The findings of that overall review should be a basis for determining future aid allocations to Afghanistan, recognizing that development aid is inherently a multi-year commitment.

Fourth, the effectiveness of Canada's military and civilian activities in Afghanistan, along with the progress of Afghan security, governance and development, must be tracked and assessed more thoroughly and systematically. Only by measuring the practical effects of policy, and understanding changing realities on the ground, can current or future Canadian commitments be productively deliberated or decided. The Afghanistan Compact lays out benchmarks and timelines for Afghan government and international programming. Required now are more practical standards for judging performance and actual results.

The Panel expects the parties to the Compact to conduct a full-scale review of the effectiveness of the security, governance and development effort as a whole in 2011. That multinational review should inform decisions on future Canadian commitments to Afghanistan.

Fifth, this new Canadian policy approach should include a rebalancing of the Government's communications with Canadians about our activities in Afghanistan—providing more information and analysis on the diplomatic and reconstruction-development dimensions. The Government must engage Canadians in a continuous, frank and constructive dialogue about conditions in Afghanistan and the extent to which Canadian objectives are being achieved.

On the basis of our observations, and to meet the requirements of the new policy approach we propose, our Recommendations follow.

RECOMMENDATIONS

Our panel's objective is to proffer our best advice to Parliament on the manner in which Canada can best contribute to stability in Afghanistan, and to arrange for a timely handover of lead responsibility for security and economic development to the Afghan authorities.

We believe that Canada's role in Afghanistan should give greater emphasis to diplomacy, reconstruction and governance and that the military mission should shift increasingly towards the training of the Afghan National Security Forces.

These efforts should be led by the Prime Minister, supported by a special cabinet committee and by a single task force directing the activities of all departments and agencies. The objective is to ensure better balance, tighter coordination and more systematic evaluation of Canada's contributions.

We recommend that:

1. Canada should assert a stronger and more disciplined diplomatic position regarding Afghanistan and the regional players. Specifically, Canada, in concert with key allies, should press for:
 - a. Early appointment of a high-level civilian representative of the UN Secretary-General to ensure greater coherence in the civilian and military effort in Afghanistan;
 - b. Early adoption by NATO of a comprehensive political-military plan to address security concerns and imbalances, especially the need for more troops to bolster security and expedite training and equipment for the Afghan National Security Forces;
 - c. Forceful representations with Afghanistan's neighbours, in particular with Pakistan, to reduce the risks posed to regional stability and security by recent developments in that country; and
 - d. Concerted efforts by the Afghan government to improve governance by tackling corruption and ensuring basic services to the Afghan people, and pursuing some degree of political reconciliation in Afghanistan.
2. Canada should continue with its responsibility for security in Kandahar beyond February 2009, in a manner fully consistent with the UN mandate on Afghanistan, including its combat role, but with increasing emphasis on training the Afghan National Security Forces expeditiously to take lead responsibility for security in Kandahar and Afghanistan as a whole. As the Afghan National Security Forces gain capability, Canada's combat role should be significantly reduced.

- This commitment is contingent on the assignment of an additional battle group (of about 1,000 soldiers) to Kandahar by NATO and/or other allies before February 2009.
 - To better ensure the safety and effectiveness of the Canadian contingent, the Government should also secure medium helicopter lift capacity and high-performance Unmanned Aerial Vehicles (UAVs) for intelligence, surveillance, and reconnaissance before February 2009.
3. Canada's contribution to the reconstruction and development of Afghanistan should be revamped giving higher priority than at present to direct, bilateral project assistance that addresses the immediate, practical needs of the Afghan people, especially in Kandahar province, as well as longer-term capacity-building.
 4. The Government should systematically assess the effectiveness of Canadian contributions and the extent to which the benchmarks and timelines of the Afghanistan Compact have been met. Future commitments should be based on those assessments.
 5. The Government should provide the public with franker and more frequent reporting on events in Afghanistan, offering more assessments of Canada's role and giving greater emphasis to the diplomatic and reconstruction efforts as well as those of the military.

Part V: Conclusion

Canadians have carried a heavy burden in Afghanistan. The toll in Canadian lives has been grievous, and it is painfully felt. The financial cost has been significant. The course of the conflict has caused us all to question whether Canada's involvement has been right or effective, and whether it will succeed.

The Panel's Report and Recommendations present our best answers to those hard questions. Taken together, the Recommendations would establish a Canadian strategy that integrates military, diplomatic and development actions for a more coherent, effective engagement in Afghanistan. We have recommended that some of these actions be contingent on timely actions by other governments, and on measurable progress in Afghanistan itself. For best effect, all three components of the strategy—military, diplomatic and development—need to reinforce each other.

The importance of Canada's engagement in Afghanistan has earned Canadians considerable influence among the countries cooperating in Afghanistan's progress. Helping to build a more stable, better governed Afghanistan with a growing economy is, we believe, an achievable Canadian objective. But success is not a certainty. The war in Afghanistan is complicated. The future there is dangerous and can frustrate the most confident plan or prediction.

After our three months of study, however, it is our conviction that the Recommendations in our Report—with their attached conditions—together carry a reasonable probability of success. In the circumstances now prevailing, that is the strongest assurance that can be credibly given.

Maps

AFGHANISTAN PROVINCES

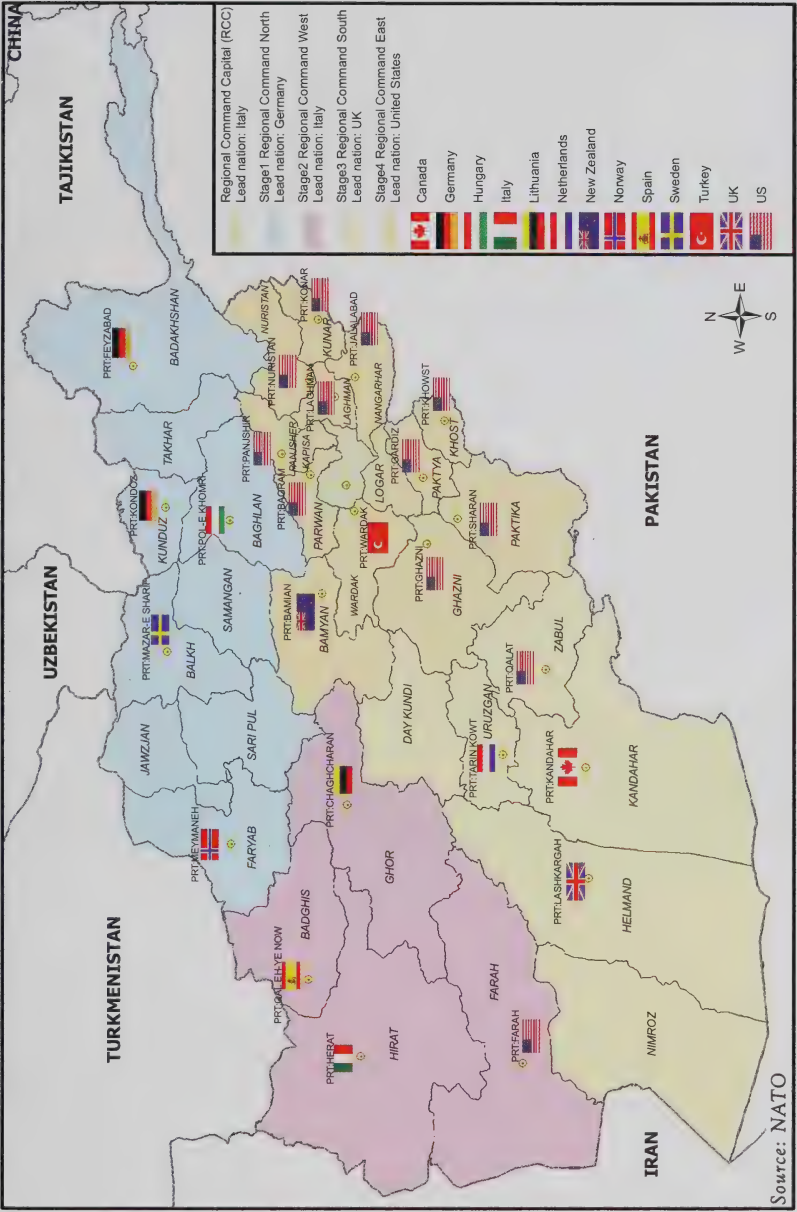


Source: Privy Council Office

ETHNIC DISTRIBUTION



AFGHANISTAN REGIONAL COMMANDS AND PRT LOCATIONS



AFGHANISTAN AND NEIGHBOURING COUNTRIES



Source: Privy Council Office

Glossary of Key Terms

Afghanistan Compact

Launched on 31 January 2006 at the London Conference on Afghanistan, the Afghanistan Compact represents a five year framework for co-operation between the Government of Afghanistan, the United Nations and international community. It sets out agreed benchmarks so the Afghan people can live in peace and security under the rule of law, with good governance and human rights protection together with sustainable economic and social development.

Afghan National Army (ANA)

The Bonn talks in 2001 called for the establishment by the end of 2010 of a 70,000 person national, professional and ethnically balanced Afghan National Army as one of the five pillars of the Government of Afghanistan's security reform strategy (this figure may increase upward to 80,000 in 2008 subject to formal approval). Once fully established, the ANA will be used to ensure national security, law enforcement and foreign defense. The ANA operates under the Ministry of National Defense.

Afghanistan National Assembly

Afghanistan's nascent National Assembly (often referred to as its Parliament) is comprised of an Upper and Lower house, and has important legislative and oversight functions. In the event that the President rejects legislation approved by the National Assembly, the draft would still be considered endorsed and enforceable following a two-thirds majority vote in the Lower House. The National Assembly can also dismiss Ministers through a non-confidence vote. In the interest of national unity, political groups cannot be formed nor operated on tribal, linguistic, parochial, or religious lines.

Afghanistan National Development Strategy (ANDS)

The Afghanistan National Development Strategy lays out the strategic priorities and mechanisms to achieve development in three areas: security; governance, rule of law and human rights; and economic and social development.

Afghan National Police (ANP)

The Afghan National Police is Afghanistan's over-arching police institution, which consists of Afghan Uniformed Police, Afghan Border Police, Afghan National Civil Order Police, and the Counter-Narcotics Police. The ANP operate under the Ministry of Interior. The Afghanistan Compact authorized a police of 62,000, but this was amended to 82,000 in April 2007 by the Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB).

Afghanistan National Security Forces (ANSF)

The term "Afghan National Security Forces" broadly refers to all Afghan national institutions responsible for the provision of security to the people of Afghanistan. In simple terms, the ANSF comprises the Afghan National Army and all Afghan National Police forces.

Afghanistan's New Beginnings Program (ANBP)

Afghanistan's New Beginnings Program is a project of the UN Development Program (UNDP). It was created in April 2003 to assist the Government of Afghanistan to undertake disarmament, demobilization and reintegration of former combatants. ANBP is involved in two security related projects: the Anti Personnel Mines and Ammunition Stockpile Destruction Project and the Disbandment of Illegally Armed Groups (DIAG).

Asymmetric Warfare

A conflict between two or more actors whose relative military power differs significantly, and where one actor adopts tactics or strategy that reflect this variance (e.g. the "weaker" combatant may seek to draw on strategies or tactics that off-set their deficiencies in quantity or quality of forces such as suicide attacks).

Bonn Agreement

The Bonn Agreement, signed on December 5, 2001 in Bonn, Germany (officially the "Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions"), was organized under the auspices of the United Nations. It set out the initial framework that facilitated a democratic transition in Afghanistan following the U.S. invasion in response to the September 11, 2001 terrorist attacks. This framework included the adoption of a constitution, 2004 Presidential elections, 2005 parliamentary and provincial elections, and provisions for the Afghan legal system.

Combined Security Transition Command Afghanistan (CSTC-A)

CSTC-A is the US-led, multi-national agency that provides equipment and training to the Afghan National Army and Afghan National Police.

Community Development Councils (CDCs)

The National Solidarity Program (NSP) gives rural Afghans a voice in their country's development through elected Community Development Councils (CDCs). Some 19,200 CDCs have been elected as of December 2007, representing more than two-thirds of rural Afghans. CDCs determine development priorities and propose reconstruction projects on a local level.

District Development Assemblies (DDAs)

District Development Assemblies (DDAs) are made up of local district members and provide a participatory and consultative mechanism for local development mobilization and decision making. Approximately 41% of Afghanistan is represented by DDAs.

Joint Task Force Afghanistan (JTF-A)

JTF-A is the Canadian civil-military task force that provides security, development and governance assistance to Afghan authorities and citizens within Kandahar Province. This task force, commanded by a Canadian Brigadier-General and comprising approximately 2500 military and civilian personnel, has three key mission elements: the Battle Group, the Provincial Reconstruction Team and Operational Mentor and Liason Teams.

Improvised Explosive Device - IED

An Improvised Explosive Device or IED refers to a "homemade" device that causes death or injury by using explosives alone or in combination with toxic chemicals, biological toxins, or radiological material. IEDs can be made to vary in size, function, and containment and delivery method. They can be composed of commercial or military explosives, makeshift explosives, or military ordnance. In general, IEDs can be victim-initiated (e.g. by stepping on a pressure plate or tripping a wire); remotely detonated through an attached command detonation system; or can be initiated by a suicide attacker. IEDs vary widely in sophistication and effect and can be designed to inflict significant personnel casualties or damage or destroy vehicles. Afghan and Coalition forces in Afghanistan have encountered IEDs comprising hundreds of kilograms of explosives, designed to defeat the heaviest of combat vehicles, in addition to simple devices designed to wound or kill a single soldier.

International Security Assistance Force (ISAF)

ISAF is the UN-mandated international military force whose core mandate is to assist the Government of Afghanistan to extend its authority and create a secure environment in which reconstruction and development can take place. ISAF was initially launched in 2001 following the Bonn Conference, and focused on Kabul. At the request of the UN and Government of Afghanistan, NATO took command of ISAF in August 2003 increasingly moving across the country, and in 2006, ISAF expanded its responsibility for the provision of security in all regional commands in Afghanistan.

Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB)

The JCMB provides high-level political support for the Afghanistan Compact. It sets direction to address significant issues of coordination, implementation, financing, and other obstacles identified by the Afghan government or the international community. The JCMB consists of seven representatives of the Afghan government and 21 representatives of the international community, including Canada.

Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOTFA)

The UNDP administered Law and Order Trust Fund for Afghanistan finances priority police activities funded by donors. Under these arrangements, the Ministry of Interior is responsible for supporting the formation of a new police force and UNDP is entrusted with the fund management of LOTFA to address the priority activities of paying police salaries, procuring non-lethal equipment, rehabilitating police facilities, and training for police and institutional development. Canada has been a longstanding contributor to LOTFA, most recently allocating \$30 million in FY 2006-2007.

London Conference on Afghanistan

The London Conference (31 January - 1 February, 2006) was co-chaired by the Government of Afghanistan and the United Nations. Discussions focused on a five year international commitment to support Afghan security, governance, reconstruction and development, and counter-narcotics efforts, as outlined in the Afghanistan Compact, which was formally launched at the Conference. The Government of Afghanistan also presented its Interim National Development Strategy (which sets out its political and economic plans and priorities for five years).

Micro-finance institutions (MFIs)

A wide range of organizations dedicated to providing small-scale financial services such as savings and credit to poor and low-income people. It includes non-governmental organizations, credit unions, co-operatives, private commercial banks, non-bank financial institutions and parts of state-owned banks.

Ministry of Counter Narcotics (MCN) – Government of Afghanistan

The Ministry of Counter Narcotics leads the coordination, policy-development, monitoring and evaluation of all counter-narcotics activities and efforts.

Ministry of Finance (MoF) – Government of Afghanistan

The Ministry of Finance is responsible for the management and execution of Afghanistan's budget, the collection of taxes and management of customs revenues, and the organization and control of public expenditures and payments.

Ministry of the Interior (MoI) – Government of Afghanistan

The Ministry of Interior is responsible for maintaining law and order in the country. It also regulates the working of various security forces, including the national and border police, and corrections services (but not the national army which falls under the Ministry of Defense).

Ministry of Justice (MoJ) – Government of Afghanistan

The Ministry of Justice is the central institution in the executive branch of Afghanistan's government responsible for legal affairs across the country. It works closely with other government ministries and agencies to ensure the rule of law can be upheld, including by pursuing reforms or policies to enhance the credibility and effectiveness of the justice and legal systems. It acts as the central liaison between individual cabinet ministries, the President's Office and the Council of Ministers with respect to many legal-related issues.

Ministry for Rural Rehabilitation and Development (MRRD) – Government of Afghanistan

The Ministry of Rural Rehabilitation and Development (MRRD) was established to develop and implement programs promoting responsible social and financial growth in rural areas, primarily in the non-agricultural sector. It has employees in all 34 provinces of Afghanistan, and delivers a wide range of programs funded both by the Ministry itself and the international community.

National Solidarity Program (NSP)

The National Solidarity Program is the Afghan Government's primary program for community development. It aims to reduce poverty by empowering communities to take initiative, improving local governance and increasing social, human and economic capital. Created by the Government of Afghanistan, the NSP gives rural Afghans a voice in their country's development through the election of community leaders to community development councils (CDCs). The program supports the Community Development Councils (CDCs) to lead their communities through processes to identify, plan, manage, and monitor their own development projects.

North Atlantic Treaty Organisation (NATO)

NATO is an alliance of 26 countries from North America and Europe, guided by the goals of the North Atlantic Treaty signed on 4 April 1949. The fundamental role of NATO is to safeguard the freedom and security of its member countries by political and military means.

Operation Enduring Freedom (OEF)

Operation Enduring Freedom (OEF) is the official name used by the U.S. government for its military response to the September 11, 2001 attacks. OEF-Afghanistan is the name of the predominantly US-led coalition military force that initially provided security assistance to the Government of Afghanistan following the fall of the Taliban regime. In 2006, ISAF officially assumed responsibility from OEF for conventional operations. However, OEF does maintain a special-forces counter-terrorist capability within Afghanistan. The Combined Security Transition Command-Afghanistan, although working closely with ISAF, falls under OEF command and control.

Operational Mentor and Liaison Teams (OMLT)

OMLTs are small teams of coalition personnel assigned to Afghan National Army units to provide training assistance and, during operations, access to ISAF resources such as surveillance aircraft and helicopters.

Provincial Reconstruction Team (PRT)

Provincial Reconstruction Teams were introduced and employed by NATO and coalition members within Afghanistan in 2002-2003. There are currently 25 PRTs across Afghanistan, with the Czech Republic expected to assume responsibility for Logar Province in spring 2008. Their mandate is to help extend the authority of the democratically elected Afghan Government, and further development and governance activities. PRTs vary in size depending on the local situation. They receive operational direction and policy guidance from the PRT Executive Steering Committee in Kabul, which is chaired by the Afghan Ministry of Interior and the ISAF Commander. Canada's Provincial Reconstruction Team is based in Kandahar City, in the southern province of Kandahar. The 335-person Canadian PRT is an integrated group of aid specialists, diplomats, military personnel, police and corrections officers that directly support development and reconstruction activities.

Regional Command (South) RC (S)

RC (S) is the ISAF theatre of operations that comprises the six southwestern Afghan provinces of Zabol, Oruzgan, Nimruz, Day Kundi, Helmand and Kandahar. Command of RC (S) rotates between Canada, the United Kingdom and the Netherlands. Canada is the ISAF lead nation responsible for coalition security, development and governance assistance in Kandahar Province while the Netherlands, the United Kingdom and the United States respectively are the lead nations for Oruzgan, Helmand and Zabol Provinces.

Appendix 1: Terms of Reference and Panel Biographies

TERMS OF REFERENCE

Canada is in Afghanistan at the request of the democratically elected Government of Afghanistan as part of a NATO-led, UN-sanctioned mission. The current mission in Afghanistan includes a significant military role in Kandahar province where Canada is involved in establishing the security necessary to allow development, strengthen and enhance governance capacity, and facilitate the delivery of programs and projects that support the economic recovery and rehabilitation of Afghanistan on a sustained basis.

Afghanistan will remain a key engagement for NATO, the United Nations, and a number of our key Allies for the foreseeable future. Indeed, the Afghanistan Compact, to which Canada is a signatory and key contributor along with 50 other countries and 10 international organizations, extends until 2011.

The decision to deploy Canada's troops to Kandahar and establish a provincial reconstruction team was announced in May 2005. The first deployment of troops was in August 2005. In May 2006 Parliament approved the extension of Canada's military commitment in southern Afghanistan to February 2009.

Achieving security in this area is a necessary prerequisite to development for the people of Kandahar. As the former Minister of National Defence said in September 2005: « L'Afghanistan peut encore être considéré comme un État fragile (...) Malgré des progrès substantiels à ce jour, ce pays a besoin que la communauté internationale poursuive ses efforts pour accéder à la paix, à la stabilité et à la prospérité. Faute d'une action internationale ferme, multiforme et durable, l'Afghanistan risque d'imploser et de se transformer en "narco-État". Or, ce n'est pas là dans notre intérêt. »

And as Prime Minister Harper said recently: "The stark reality is that there can be no progress in Afghanistan without security - the security provided by the sacrifice and determination of our men and women in uniform... Without security, development workers cannot provide reconstruction or humanitarian assistance; police and corrections officers cannot ensure justice and peace; diplomats cannot help build democracy and enhance human rights."

Canada's engagement has been guided by clear Canadian priorities with two main objectives:

1. Providing the necessary security to allow development to take place in southern Afghanistan; and
2. Supporting the Afghanistan government in establishing good governance and in building a better life for its citizens.

It is also consistent with the goal of Canada playing a meaningful role in the world and our tradition of support to collective action decided on by the international community.

Decisions will be required in the coming months regarding the nature of our commitment beyond that date. The government has been clear that the military mission would be brought back before Parliament for consideration prior to any final decision.

As the government decides on the way forward, and as Parliament considers the post-2009 phase of our military commitment in Afghanistan, it is important that independent views be sought on the full range of options.

The following options have been identified for consideration, without intending to exclude others:

- Option 1:** Train, support and develop the Afghan army and police towards a self-sustaining capacity in Kandahar Province, with a phased withdrawal of Canadian troops starting in February 2009 consistent with progress towards this objective.
- Option 2:** Focus on development and governance in Kandahar, with sufficient military to provide effective protection for our civilians engaged in development and governance efforts. This would require another country (or countries) to provide a military force sufficient to ensure the necessary security in which such efforts can take place in Kandahar province.
- Option 3:** Shift the focus of Canadian military and civilian security, development and governance efforts to another region of Afghanistan.
- Option 4:** Withdraw all Canadian military forces from Afghanistan after February 2009 except those required to provide personal security for any remaining civilian employees.

Each option carries inherent costs, risks and opportunities. Options are not mutually exclusive and a final decision could include elements of more than one option.

It is also difficult to predict the precise nature of the Afghan political and security context in February 2009. Afghanistan itself is scheduled to have presidential elections in 2009.

To canvas the range of factors which affect the decision on Canada's role in Afghanistan post-2009 and to provide analysis, perspectives and recommendations regarding the way forward, an independent panel of eminent Canadians is being established. The panel will consist of 5 members including the Chair. It will have

adequate resources and staff support to ensure a full range of expert opinion can be consulted on these matters, both here and in Afghanistan. The necessary arrangements will be made to facilitate the Panel's visit to Afghanistan. The Panel will report before the end of January, 2008, and the report will immediately be made public.

The following considerations will be taken into account in the Panel's deliberations:

- Respect for the sacrifice Canadians have made to date supporting Afghans in achieving a more stable, self-reliant and democratic society and improving opportunities for their citizens.
- The significant investment of people, resources, effort and infrastructure that Canada has made in Afghanistan.
- The progress to date, and the potential for deterioration, in security and development conditions inherent in the various potential paths forward.
- Objectives of the U.N. and NATO that:
 - Afghanistan be supported by all NATO countries in its efforts to create the necessary security conditions for development and building a better life for its citizens; and
 - Afghanistan does not again become a base for international terrorism.
- Canada's international reputation.

Any final decision regarding the next phase of Canada's mission will need to be implemented in a safe and effective manner following appropriate consultations with the government of Afghanistan, NATO and other partners in Afghanistan.

PANEL MEMBERS

The Honourable John Manley, P.C.

The Honourable John Manley is Counsel at McCarthy Tétrault. Mr. Manley provides strategic advice in matters relating to public affairs, including trade, telecommunications, security and finance. He is also consulted by clients on matters concerning foreign governments.

Mr. Manley was first elected to Parliament as a Liberal in 1988, and re-elected three times. From 1993 to 2000, he served as Minister of Industry and also as Minister for each of three regional economic development departments of the federal government.

Mr. Manley served as Minister of Foreign Affairs from 2000 to 2002. Following the terrorist attacks of September 11, 2001, he was named Chairman of a new Cabinet Committee on Public Security and Anti-terrorism and counterpart to U.S. Homeland Security Chief, Governor Tom Ridge. For the role he played following 9/11, he was named TIME Canada Magazine's "Newsmaker of the Year" in December 2001.

In January 2002, Mr. Manley was appointed Deputy Prime Minister of Canada, Political Minister for Ontario, Minister of Infrastructure and Crown Corporations, and Chairman of the principal Cabinet committees. He added the role of Finance Minister in June 2002 and presented the Government's federal budget in February 2003.

After leaving the federal Cabinet, Mr. Manley advised the Ontario Minister of Energy on the future of the provincially owned electrical power generation company. He also co-chaired an independent Task Force on the future of North America for the Council on Foreign Relations.

He is a Director of Nortel Networks, the Canadian Imperial Bank of Commerce and Canadian Pacific Railway. He is Chairman of the Board of Optosecurity Inc. He also sits on a number of advisory Boards and not-for-profit organizations including CARE Canada, MaRS, the University of Waterloo, the National Arts Centre Foundation, the Conference Board of Canada and the Institute for Research on Public Policy.

Mr. Manley is a graduate of Carleton University (B.A., 1971) and University of Ottawa (LL.B., 1976) receiving the gold medal of his graduating class. He articulated as a law clerk to the Rt. Hon. Bora Laskin, Chief Justice of Canada, and was called to the Ontario bar in 1978. He was granted the designation C. Dir. (Chartered Director) by McMaster University in February 2006 and has received Honourary Doctorates from the University of Ottawa and Carleton University.

Derek H. Burney, O.C., LL.D.

Senior Strategic Advisor, Ogilvy Renault

As Senior Strategic Advisor to the firm, Mr. Burney assists clients in dealing with cross-border and domestic issues as well as trade and investment policy matters. Prior to joining the firm, Mr. Burney played a central role in Canada's economic and political development during a career that involved senior positions in both the Canadian public and private sectors.

Mr. Burney entered the Canadian Foreign Service in 1963. In 1981, following a seven-year posting to Japan and a further three years as Canada's Ambassador to Korea, he was appointed the Administrator for the first G-7 Summit hosted by Canada and subsequently became Director General of the Bureau of Trade Policy and General Economic Affairs. In that capacity, he directed an extensive interdepartmental trade policy review which ultimately provided much of the analytic underpinnings for the free trade initiative.

In 1987, Mr. Burney became Chief of Staff in the Office of the Prime Minister, where he was directly involved in the negotiation and successful conclusion of the Canada-U.S. Free Trade Agreement. Mr. Burney was appointed Canada's Ambassador to the United States in 1989. He served as the Prime Minister's personal representative in the preparations for the G-7 Summits in 1990, 1991 and 1992 and played a central role in the Canada-U.S. Free Trade negotiations and the negotiations that led to the expansion of the Canada-U.S. trade agreement into the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and the conclusion of the Acid Rain Treaty.

Mr. Burney's career in the private sector began in 1993 upon his appointment as Chairman and Chief Executive Officer of Bell Canada International (BCI). He oversaw successful investments by BCI in the United Kingdom, the United States, Asia and Latin America. From 1999 to 2004 Mr. Burney served as President and Chief Executive Officer of CAE Inc., now the world's second largest independent provider of commercial aviation training.

Mr. Burney is Chairman of the Board of CanWest Global Communications Corp. and a director of TransCanada Pipelines Limited. He is also a Fellow of the Canadian Defence & Foreign Affairs Institute.

In 2004, Mr. Burney became a Visiting Professor and Senior Distinguished Fellow at the Norman Paterson School of International Affairs at Carleton University.

Mr. Burney headed the Conservative Transition Team following the federal election in early 2006.

In October 2007, Mr. Burney was appointed by Prime Minister Stephen Harper to be on the newly-created Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan.

Mr. Burney's memoir of government service entitled *Getting it Done* was published in 2005. He has written articles for Canada's public policy magazine *Policy Options* and for several major newspapers. Mr. Burney was awarded the Public Service of Canada's Outstanding Achievement Award in 1992 and was named an Officer of the Order of Canada in 1993. He holds honorary doctorates of law from Lakehead, Queen's, Wilfrid Laurier and Carleton Universities.

Education M.A. (Queen's University, 1964) B.A.(Hons.) (Queen's University, 1962)

The Honourable Jake Epp, P.C., B.A., B.Ed., ICD.D., LL.D. (Hon)

The Honourable Jake Epp has been Chairman of Ontario Power Generation Inc. since 2004 and served as the interim Chairman from December 2003 to April 2004.

Mr. Epp was a Member of Parliament for the riding of Provencher, Manitoba 1972–1993, holding three cabinet posts: Minister of Energy, Mines and Resources (1989–1993); Minister of National Health and Welfare (1984–1989); and Minister of Indian Affairs and Northern Development (1979–1980).

Mr. Epp was the Senior Vice President, TransCanada PipeLines and President of TransCanada International (1993–December 31, 2000).

Mr. Epp also serves as Chairman, Health Partners International Canada, 2002–present.

Mr. Epp graduated from the University of Manitoba with a B.A. in 1961 and a B.Ed. in 1965. He was appointed to the Privy Council of Canada in June 1979 and received an LL.D. (Honourary) from Western University in 1988. In July 2006 he was certified by the Institute of Corporate Directors.

The Honourable Paul Tellier, P.C., C.C., Q.C.

Paul M. Tellier was President and Chief Executive Officer and Director of Bombardier Inc. in 2003 and 2004. Prior to this, Mr. Tellier was President and Chief Executive Officer and a Director of the Canadian National Railway Company (CN), a position he held for 10 years.

From August 1985 until he took up his post at CN in 1992, Mr. Tellier was Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet of the Government of Canada, the top public servant in the country. Mr. Tellier has received many awards including Canada's Outstanding CEO of the Year 1998, and Canada's Most Respected CEO, KPMG/Ipsos-Reid Survey, 2003.

Mr. Tellier has served in many positions in the public sector, including as Deputy Minister of Indian Affairs and Northern Development in 1979 and as Deputy Minister of Energy, Mines and Resources in 1982.

He is a graduate of the universities of Ottawa and Oxford, England, and was admitted to the Québec Bar in 1963.

Mr. Tellier is a director of several corporations including Alcan, Bell Canada Enterprises (BCE), Bell Canada and Telesat Canada, GM Canada and McCain Foods Ltd. He is Chairman of Global Container Terminals Inc. (GCT). He is also Strategic Advisor to Société Générale, a global bank headquartered in France.

In 1995, he co-chaired Centraide Campaign of Greater Montreal. Mr. Tellier was appointed Companion of the Order of Canada in 1993. He joined the McGill Desautels Faculty of Management Advisory Board in September 2006.

Pamela Wallin, O.C., S.O.M.

Pamela Wallin, O.C., S.O.M., is the Senior Advisor on Canada-US relations to the President of the Americas Society and the Council of the Americas in New York.

In Canada, she serves on several corporate boards, including CTVglobemedia, Canada's premier multimedia company with ownership in CTV and The Globe and Mail; Gluskin Sheff & Associates, an investment and wealth management firm; Oilsands Quest, an energy development company; and Jade Tower, an independent antenna site and tower company.

She is the Chancellor of the University of Guelph. Pamela is a member of a special Advisory Board for BMO Harris Bank, a co-Chair of the National Strategy Council for the Mazankowski Alberta Heart Institute and a Board member of the Ontario Institute for Cancer Research.

Pamela was recently named an Officer of the Order of Canada.

Appendix 2: Consultations¹

Government of Afghanistan, Members of Parliament, and Provincial Officials

* Ryda Azimi, Senator, Mishrano Jirga (Upper House of the National Assembly), Islamic Republic of Afghanistan

* Colonel Abdul Bashir, Commander, 1st Brigade, 205 Corps, Afghan National Army

* Sayed Hamed Gailani, First Deputy Speaker of the Mishrano Jirga (Upper House of the National Assembly), Islamic Republic of Afghanistan

* His Excellency Hamid Karzai, President, Islamic Republic of Afghanistan

* Assadullah Khalid, Governor of Kandahar Province

* Tonita Murray, Senior Police and Gender Advisor, Ministry of Interior, Government of Afghanistan

* Atta Mohammed Noor, Governor of Balkh Province

* Jolanie Popal, Director General, Independent Directorate of Local Governance, Islamic Republic of Afghanistan

* Mohammad Younus Qanooni, Speaker of the Wolesi Jirga (Lower House of Parliament), Islamic Republic of Afghanistan

* Dr. Zalmai Rassoul, National Security Advisor, Islamic Republic of Afghanistan

* Amrullah Saleh, Director General, National Directorate of Security, Islamic Republic of Afghanistan

Omar Samad, Ambassador of the Islamic Republic of Afghanistan to Canada

* Brigadier-General Agha Saqib, Chief of Police, Kandahar Province

* Sabrina Saqib, Member of the Wolesi Jirga (Lower House of the National Assembly), Kabul

* Habiba Sarabi, Governor of Bamiyan Province

* Lieutenant-Colonel Shirh Shah, Commanding Officer, 1st Kandak, 1st Brigade, 205 Corps, Afghan National Army

* Dr. Rangin Dadfar Spanta, Minister of Foreign Affairs, Islamic Republic of Afghanistan

Zahir Tanin, Permanent Representative of Afghanistan to the United Nations, New York

* Noorulhaq Uloomi, Member of Parliament, Kandahar Province

¹ List of people with whom the Members of the Independent Panel met with directly. The * refers to meetings that took place in Afghanistan.

* General Abdurahim Wardak,
Minister of Defence, Islamic Republic
of Afghanistan

* Qazi Mohamod Yaqoob, Provincial
Judge, Kandahar Province

* Mr. Khaliq Yar, Chief Prosecutor,
Balkh Province

* Mohammed Ihsan Zia, Minister of
Rural Rehabilitation and
Development, Islamic Republic of
Afghanistan

Afghan Civil Society

* Sayeed Ahmad, Community
Development Council Representative,
Bamiyan Province

* Malem Akbar, Tribal Elder, Kandahar
Province

* Dr. Muhammed Ali, Bamiyan
Hospital

* Haji Atiq, Kandahar Provincial
Council

* Farhad Azimi, Balkh Provincial
Council

* Said Fayedzada, Regional Manager,
Chamber of Commerce, Balkh
Province

Ashraf Ghani, Chancellor, Kabul
University

* Abdulleh Ghul (micro-credit
beneficiary), Bamiyan Province

* Nafisa Ghiasi, Principal, Girls
Secondary School, Balkh Province

Aziz Hakimi, Executive Director, The
Killid Group

* Ahmad Wali Karzai, Chair, Kandahar
Provincial Council

* Qayyum Karzai, Member of the
Wolesi Jirga, Islamic Republic of
Afghanistan

* Haji Ali Ahmad Khan, Tribal Elder,
Kandahar Province

* Semira Manaseki, Midwifery Program
Administrator, Bamiyan Hospital

* Ms. Nastura, Community
Development Council Representative,
Bamiyan Province

* Sayed Mobin, Afghanistan
Investment Support Agency, Balkh
Province

* Professor Nurallah Mohsini, Chair,
Afghanistan Institute of Democracy

* Abdullah Muhsene, Tribal Elder,
Kandahar Province

* Dr. Ghulam Mohammad Nadir,
Chief Surgeon, Bamiyan Hospital

* Haji Nazar, Tribal Elder, Kandahar
Province

* Qadir Norzai, Kandahar Provincial
Council

* Haji Mahmood Ogha, Tribal Elder,
Kandahar Province

* Said Zahir Ogha, Tribal Elder,
Kandahar Province

* Haji Pacha, Member of the Amn (peace) Jirga

* Engineer Salam, Tribal Elder, Kandahar Province

Dr. Sima Samar, Chairperson, Afghanistan Independent Human Rights Commission

* Sayed Rahim Sattar, Vice-Chairman, Afghan NGO Coordination Bureau

* Khan Shirin, Community Development Council Representative, Bamiyan Province

* Tabardin, Tribal Elder, Kandahar Province

* Karim Talib, Tribal Elder, Kandahar Province

* Ahmad Shah Tarakai, Kandahar Provincial Council

* Dr. Harish Vashisthat, Instructor, Public Service School, Bamiyan Province

* Ali Yawar, Tribal Elder, Kandahar Province

* Zalma Younisi, Tribal Elder, Balkh Province

* Fatima Hassan Zada (micro-credit beneficiary), Bamiyan Province

Hameed Zarabi, Editor, Ashian Magazine

* The Elders of the Zharey District Shura, Kandahar Province

* Graduates and Trainees of the Midwifery Program, Bamiyan Hospital

Foreign Government Officials

Munir Akram, Permanent Representative of Pakistan to the United Nations in New York

Karel de Beer, Ambassador, Embassy of the Kingdom of the Netherlands to Canada

Ulrich Brandenburg, Permanent Representative of the Federal Republic of Germany to NATO

The Right Honourable Des Browne, Secretary of State for Defence, United Kingdom

The Right Honourable The Lord Mark Malloch Brown, Minister of State, Foreign and Commonwealth Office, United Kingdom

Nicholas Burns, Under Secretary of State for Political Affairs, US Department of State

Eliot Cohen, Counsellor, US Department of State

Richard Duqué, Permanent Representative of the Republic of France to NATO

Vice-Admiral A. K. Dymock, UK Military Representative, Permanent Mission of the United Kingdom to the NATO

Eric Edelman, Under Secretary of Defence (Policy), US Department of Defence

Stewart Eldon, Permanent Representative of the United Kingdom to NATO

Dan Fata, Deputy Assistant Secretary of Defence (European and NATO Policy), US Department of Defence

* Colonel Brendon Fraher (New Zealand), PRT Contingent Commander, Bamiyan Provincial Reconstruction Team, Bamiyan Province

Henrietta Fore, Under Secretary of State and Administrator, US Agency for International Development

* Ettore Francesco, Ambassador of Italy to the Islamic Republic of Afghanistan

Gregory Gottlieb, Deputy Assistant Administrator (Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance), US Agency for International Development

Stephen Hadley, National Security Advisor (Assistant to the President for National Security Affairs), US National Security Council

Per Poulsen-Hansen, Permanent Representative of Denmark to NATO

Donald Kerr, Principal Deputy Director of National Intelligence, US Office of Director of National Intelligence

Zalmay Mamozy Khalizad, Permanent Representative of the United States to the United Nations in New York

* Regis Koetschet, Ambassador of the Republic of France to the Islamic Republic of Afghanistan

Peter Kujawinski, Policy Adviser, Permanent Mission of the United States to the United Nations in New York

Lieutenant-General Douglas Lute, Deputy National Security Adviser (for Iraq and Afghanistan), US National Security Council

Victoria Nuland, Permanent Representative of the United States to NATO

* Lieutenant-Colonel Per Olsson, Chief of Staff, Swedish Provincial Reconstruction Team, Balkh Province

* Andrew Patrick, Chargé, Embassy of the United Kingdom to the Islamic Republic of Afghanistan

Alan Pino, US National Intelligence Officer (Near East), US Office of the Director of National Security

Brigadier-General Mark Ramsay, Deputy Director for Politico-Military Affairs (Europe, NATO, Russia and Africa), Joint Staff, US Department of Defence

Condoleezza Rice, Secretary of State, United States Department of State

Mark Robertson, Deputy National Intelligence Officer for South Asia, US Office of the Director of National Intelligence

Herman Schaper, Permanent Representative of the Kingdom of the Netherlands to NATO

Gerhard Schlaudraff, Counsellor,
Division Police Reform Afghanistan,
German Foreign Office, Federal
Republic of Germany

Nirupam Sen, Permanent
Representative of India to the United
Nations in New York

Tom Shannon, Assistant Secretary of
State (Western Hemisphere), US
Department of State

Igor Shcherbak, First Deputy
Permanent Representative of the
Russian Federation to the United
Nations in New York

James Shinn, Acting Assistant
Secretary of Defence for Asia, US
Department of Defence

Mitch Shivers, Deputy Assistant
Secretary of Defence for Central Asia,
US Department of Defence

* Yvonne Stassen, Chargé, Embassy of
the Kingdom of the Netherlands to the
Islamic Republic of Afghanistan

Mark Strmecki, Political Counsellor,
United States Permanent Mission to
the United Nations

Vice-Admiral W. D. Sullivan, US
Military Representative to the North
Atlantic Treaty Organisation

* Commander Juha Vauhkonen,
Deputy Commander, Swedish
Provincial Reconstruction Team, Balkh
Province

Mark Ward, Acting Deputy Assistant
Administrator for Asia and Near East,
US Agency for International
Development

* Brigadier General Dieter Warnecke,
German Commander, Regional
Command North, Balkh Province

Francesc Vendrell, Special
Representative of the European Union
to Afghanistan

* William Wood, Ambassador of the
United States to the Islamic Republic
of Afghanistan

North Atlantic Treaty Organization (NATO)

General John Craddock, Supreme
Allied Commander, Europe

Lieutenant-General Karl Eikenberry,
Deputy Chairman, NATO Military
Committee

Ambassador Daan W. Everts, NATO
Senior Civilian Representative in
Afghanistan

BGen James Ferron, J2 (Chief of
Intelligence), ISAF HQ

Lieutenant-General P. J. M. Godderij,
Director, International Military Staff

Martin Howard, Assistant Secretary
General for NATO Operations

General Dan K. McNeill, Commander,
International Security Assistance Force,
Afghanistan

* Major General Jacko Page,
Commander, Regional Command
South, International Security
Assistance Force, Afghanistan

Lieutenant-General David Richards,
Allied Rapid Reaction Corps (ARRC),
NATO

* Major-General Garry Robison,
Deputy Commander Stability,
International Security Assistance Force,
Afghanistan

* Jaap de Hoop Scheffer, Secretary-
General, North Atlantic Treaty
Organisation

Operation Enduring Freedom (OEF)

* Major-General Robert W. Cone,
Commanding General, Combined
Security Transition Command -
Afghanistan

* Colonel Peter W. Foreman, Deputy
Commanding General, Police
Development, Combined Security
Transition Command - Afghanistan

* Brigadier-General Jay H. Lindell,
Commander, Afghan National Army
Air Corps Development, Combined
Security Transition Command -
Afghanistan

* Brigadier-General Dennis C.
Tabbenor, Deputy Commanding
General - Afghan Army Development,
Combined Security Transition
Command - Afghanistan

* Brigadier-General Andrew Twomey,
Deputy Commanding General -
Programs, Combined Security
Transition Command - Afghanistan

United Nations

Salman Ahmed, Executive Assistant to
the UN Under-Secretary General for
Peacekeeping (currently visiting
research scholar, Princeton)

* Chris Alexander, Deputy Special
Representative (Political) of the
Secretary General, UN Assistance
Mission in Afghanistan

* Bo Asplund, Deputy Special
Representative (Development) of the
Secretary General, UN Mission in
Afghanistan

* Elizabeth Bayer, Deputy Country
Director, Afghanistan, UN Office on
Drugs and Crime

Andrew Cox, Chief of Office, UN
Office for the Coordination of
Humanitarian Affairs

Ambassador Lakhdar Brahimi, former
Senior Special Advisor to the UN
Secretary General

Erica Feller, Assistant High
Commissioner for Protection, United
Nations High Commissioner for
Refugees

Jean-Marie Guéhenno, Under Secretary-
General for UN Peacekeeping
Operations

Sir John Holmes, Under Secretary-
General and UN Emergency Relief
Co-ordinator

* Abdul Latif, Political Affairs
Assistant, UN Assistance Mission in
Afghanistan (Balkh Province)

* Salvatore Lombardo, Afghanistan Country Representative, UN High Commissioner for Refugees

* Catherine Mbengue, Afghanistan Country Representative, UN Children's Fund

Janan Mosazai, Former Political Affairs Advisor, UN Assistance Mission in Afghanistan

* Anita Nirody, Country Director, Afghanistan, UN Development Programme

Hafiz Pasha, Assistant Secretary-General for Asia, UN Development Program

* David Wilson, Director, Afghanistan New Beginnings Program, UN Development Program

Domain and Subject Matter Experts

Sally Armstrong, C.M., Author and human rights advocate

Amir Attaran, Associate Professor and Canada Research Chair in Law, Population Health and Global Development Policy, University of Ottawa

Frederick D. Barton, Co-Director - Post-conflict Reconstruction Project and Senior Adviser, International Security Program, Center for Strategic and International Studies

Dr. David Bercuson, Director of the Centre for Military and Strategic Studies, University of Calgary

Robert Blackburn, Senior Vice President, SNC Lavalin International

Honourable Jean-Jacques Blais, former chief of mission in Afghanistan for Elections Canada (and former Canadian MP and cabinet Minister)

Sarah Chayes, Author, Journalist, and Founder of the Arghand Cooperative

Anthony Cordesman, Arleigh A. Burke Chair in Strategy, Center for Strategic and International Studies

Paul Fishstein, Director, Afghanistan Research and Evaluation Unit

Louise Fréchette, Senior Fellow, Centre for International Governance Innovation, University of Waterloo

Jack Granatstein, Distinguished Research Professor Emeritus of History, York University

Fen Hampson, Director, Norman Patterson School of International Affairs, Carleton University

Peter Harder, Senior Advisor, Fraser Milner Casgrain (former Deputy Minister of Foreign Affairs, 2003-2007)

Bob Hathaway, Director of the Asia Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars

Lee Hamilton, President and Director of the Woodrow Wilson International Center for Scholars

Paul Heinbecker, Senior Fellow, Centre for International Governance Innovation, University of Waterloo

Seth Jones, Counter-Terrorism Expert,
RAND Corporation

Arthur Kent, Journalist

Eugene Lang, Author, Public Policy
Writer and Consultant (former chief of
staff to two Canadian Ministers of
National Defense 2002-2006)

David Mansfield, Independent
Consultant and Counter-Narcotics
Expert

* Joanna Nathan, Senior Analyst on
Afghanistan, International Crisis
Group

Ambassador Ron Neumann, former
US Ambassador to the Islamic
Republic Afghanistan (2005-2007)

Keith Newman, Vice President,
Envionics Research Group Ltd.

Ambassador Manfred von Nostiz
(Ret'd), Former Canadian Diplomat

Roland Paris, University Research
Chair in International Security and
Governance, University of Ottawa

Ahmed Rashid, Author and Journalist

Robin Raphel, Senior Vice President,
National Defence University

Bruce Reidel, Brookings Institute

Dr. Barnett Rubin, Director of Studies
and Senior Fellow, Center on
International Cooperation, New York
University

Cheshmak Farhoumand-Sims,
Assistant Professor of Conflict Studies,
St. Paul University (and Afghan
Women's Advocacy Commission of
Canada)

Dr. Janice Stein, Belzberg Professor of
Conflict Management and Director of
the Munk Centre for International
Studies, University of Toronto

J. Alexander Thier, Senior Rule of Law
Advisor, United States Institute of
Peace

Non-Governmental Organizations

Almas Bawar Zakhilwal, Country
Director (Ottawa Office), Senlis
Council

Aziz Amiri, Canada-Afghanistan
Business Council

Robina Bangash, Aga Khan
Foundation

Gerry Barr, President and CEO,
Canadian Council for International
Cooperation

Steve Cornish, Policy and Advocacy
Advisor, CARE Canada

* Anja de Beer, Director, Agency
Coordinating Body for Afghan Relief

Isabelle Daoust, Senior Advisor,
International Humanitarian Law,
Canadian Red Cross

* Ed Epp, Vice-President for Resource
Development, Mennonite Economic
Development Associates

Lieutenant-General Richard J. Evraire (Ret'd), Conference of Defence Associations	Sonia Lebesgue, Program Officer, Development and Peace
Nigel Fisher, President and CEO, UNICEF Canada	Stefan Lehmeier, Coordinator, Peace Operations Working Group, Canadian Peacebuilding Coordinating Committee
Scott Gilmour, Executive Director, Peace Dividend Trust	Geoff Loane, North American Representative, International Committee of the Red Cross
Ghulan Abass Gupta, Aga Khan Foundation	David Lord, Coordinator, Canadian Peacebuilding Coordinating Committee
Sanjeev Gupta, Regional Manager, Aga Khan Foundation	Norine Macdonald, President and Founder, Senlis Council
Fazel Rabi Haqbeen, Senior Program Officer, The Asia Foundation	General Paul Manson (Ret'd), President, Conference of Defence Associations Institute
Pawasha Hassan, Country Director, Rights and Democracy	Shuvaloy Majumbar, Afghanistan Resident Country Director, International Republican Institute
Hilary Homes, Campaigner on International Justice, Security and Human Rights, Amnesty International Canada	Peggy Mason, Chair of the Executive Committee, Canadian Peacebuilding Co-ordinating Committee
Oren Ipp, Head of Programs, National Democratic Institute, Afghanistan	* Aly Mawji, Resident Representative, Aga Khan Development Network
* Lex Kassenberg, Country Director, CARE Afghanistan	Kevin McCort, Interim Chief Executive Officer, CARE Canada
His Highness The Aga Khan IV	Michael Messenger, Vice-President Public Affairs, World Vision Canada
Paul King, Chief of Party, Afghanistan Parliamentary Assistance Project	Joseph Patak, Adam Smith Council
Pierre Krahenbuhl, Director of Operations, International Committee for the Red Cross	
Paul Larose Edwards, Executive Director, CANADEM	

Colonel Alain-Michel Pellerin (Ret'd),
Executive Director, Conference of
Defence Associations

* Shirine Pont, Afghanistan Country
Director, Peace Dividend Trust

Tamin Sediqui, President, Afghan-
Canada Council

John Siebert, Executive Director,
Project Ploughshares

* Catherine Sobrevega, Country
Manager, Mennonite Economic
Development Associates

* Rory Stewart, CEO - Turquoise
Mountain Foundation, and Author

Ms. Jamie Terzi, Assistant Country
Director, CARE Afghanistan

Joanne Trotter, Aga Khan Foundation

Carrie Vandewint, Policy Advisor,
Humanitarian Affairs, World Vision
Canada

* George Varughese, Afghanistan
Country Representative, The Asia
Foundation

Government of Canada Officials

The Honourable Maxime Bernier,
Minister of Foreign Affairs

Sheila Bird, Director General,
Afghanistan Task Force, Department of
Foreign Affairs and International
Trade

Margaret Bloodworth, National
Security Advisor, Privy Council Office

Ian Brodie, Chief of Staff to Prime
Minister Stephen Harper

Kerry Buck, Director General,
Afghanistan Task Force, Department of
Foreign Affairs and International
Trade

Susan Cartwright, Foreign and Defense
Policy Advisor to the Prime Minister,
Privy Council Office

* Lieutenant-Colonel Bob
Chamberlain, Commanding Officer,
Provincial Reconstruction Team,
Kandahar

* Lieutenant-Colonel Jim Davis, Joint
Task Force - Afghanistan, Kandahar
Province

* John Davison, Political Director,
Provincial Reconstruction Team,
Kandahar Province

Vice-Admiral Davidson, Canadian
Military Representative, Canadian
Permanent Mission to the North
Atlantic Treaty Organisation

* Major Steve Desjardins,
Commanding Officer, All Source
Intelligence Centre, Joint Task Force -
Afghanistan, Kandahar Province

Leonard J. Edwards, Deputy Minister,
Department of Foreign Affairs and
International Trade

* Linda Garwood-Filbert, Correctional
Services Canada, Provincial
Reconstruction Team, Kandahar
Province

* Karen Foss, Deputy Political Director, Provincial Reconstruction Team, Kandahar Province

Robert Fonberg, Deputy Minister, Department of National Defence

Robert Greenhill, President, Canadian International Development Agency

* Lieutenant-Colonel Pierre Girard, Deputy Commander, Operational Mentoring and Liaison Team, Joint Task Force – Afghanistan (Kandahar Province)

Major-General Tim Grant, Deputy Commander, Canadian Expeditionary Force Command

General Rick Hillier, Chief of Defence Staff

* Glen Hodgins, Counsellor (Political), Canadian Embassy, Islamic Republic of Afghanistan

* Ron Hoffmann, Deputy Head of Mission, Canadian Embassy, Islamic Republic of Afghanistan

* Ed Jager, Political Advisor to Brigadier-General

Guy Laroche (Kandahar Province), Department of Foreign Affairs and International Trade

Jim Judd, Director, Canadian Security Intelligence Service

* Colonel Christian Juneau, Deputy Commander, Joint Task Force – Afghanistan, (Kandahar Province)

* Colonel Serge Labbé, Commander, Strategic Advisory Team (Kabul, Afghanistan)

* Arif Lalani, Canadian Ambassador to the Islamic Republic of Afghanistan

* Major Louis Lapointe, Police Operational Mentoring and Liaison Team, Joint Task Force – Afghanistan (Kandahar Province)

* Brigadier-General Guy Laroche, Commander, Joint Task Force – Afghanistan (Kandahar Province)

Kevin Lynch, Clerk of the Privy Council

The Honourable Peter Gordon MacKay, Minister of National Defence and Minister of the Atlantic Canada Opportunities Agency

John McNee, Canadian Ambassador and Permanent Representative to the United Nations in New York

* Colonel Mike McLean, Defense Attaché, Canadian Embassy, Islamic Republic of Afghanistan

Robert McRae, Canadian Ambassador and Permanent Representative to the North Atlantic Treaty Organisation

* Major Richard Moffet, Battle Group, Joint Task Force – Afghanistan (Kandahar Province)

* Dave Muirhead, Royal Canadian Mounted Police, Provincial Reconstruction Team, Kandahar Province

The Honourable Beverley J. Oda,
Minister of International Cooperation

* George Saibel, Minister
(Development), Canadian Embassy,
Islamic Republic of Afghanistan

* Ron Schatz, Head of Aid, Provincial
Reconstruction Team, Kandahar
Province

Stephen Wallace, Vice-President,
Afghanistan Task Force, Canadian
International Development Agency

* Major Michel Zybala, Commanding
Officer, Military Police, Joint Task
Force – Afghanistan, Kandahar
Province

Appendix 3: Overview of Public Submissions Process

In addition to its meetings with a wide range of stakeholders and experts in Canada and abroad, the panel wanted to ensure that the public would have an opportunity to input into their analysis. The public was therefore invited to submit briefs for the panel's consideration between 1st November and 3rd December 2007. The panel received 219 submissions from individuals and organizations. All of these submissions have been archived on the panel's website.

The submissions reflected the divergent perspectives that exist with respect to Canada's current mission in Afghanistan. A majority of the briefs indicated that Canada needed to change the current orientation of its efforts, proposing strategies to improve Canada's effectiveness, whether through an augmentation of investments in development and humanitarian aid, greater diplomatic focus, or some kind of scaling down of Canada's military presence. Only some 30% of the submissions directly addressed one or more of the options included within the panel's terms of reference. Those that did either advocated for Option 1 (continue training the Afghan Police/Military and pursue a phased withdrawal of Canadian troops starting in February 2009) or Option 4 (withdraw Canadian troops completely after February 2009 except for a small contingent to protect aid workers/diplomats).

The panel sincerely appreciates the time taken by individuals and organisations who shared their views on Canada's current and future engagement in Afghanistan.

Submissions from Individuals:

Acker, Alison	Bell, John
Allard, Greg	Bell, Margaret
Allen, Linda L.	Bell, Sidney
Anderson, Dorothy	Berard, Jacques
Arhire, Manuela	Berry, Alastair James
Armstrong-Whitworth, Peter	Bilodeau, Marguerite
Arnet, Dorothy	Bishop, Ann
Assaf, Dany	Blais, Jean Jacques, Hon.
Badeau, Normand	Borgerson, Larry
Baines, Robert	Borremans, Guy
Bates, Ronald W.	Bouchard, Agnes
Bavelas, J.	Boutin, Magella
Beattie, Liane	Bowler, Gerry
Beaubien, Paul J.S.	Brett, Jane
Beaudet, Normand	Campbell, Donald
Bélanger, Monique	Cantin, Fernande

Submissions from Individuals (cont.)

Capstick, Col. (Ret.) Mike	Gardiner, J. Graeme
Carten, John Frederick	Gargoura, Armand
Cecil, Andrew	Gilbert, Noémie
Chan, Colin	Goldstein, Rosa
Chartier, Benoit	Govindraj, Suman & Vrishank, Master
Chavarie, Brandon	Goyette, Pierre
Chawla, Attar S.	Greene, Carol
Ciotti, Damien	Gunter, Clarence A.
Clayton, Jeff; Hislop, David; Hruskoci, Joanna; & Knight, Paul	Guindon, Johanne
Couture, Ann	Gurr, G.
Crawford, Brett	Hanlon, Peter
Daigle, Denis	Hannesson, Chris
Daniel, Edwin E.	Hansen, Paul
Davison, Brian	Harrer, Anthony
de Puyjalon, Guy	Hartnagel, Timothy & Patricia
De Valencia, Nicolas	Hegyi, Sandy
Deen, Zobair David	Hemming, Timothy
Demers, Jacques	Hennessey, Peter
Deschamps, Jean	Henri du Vair, Pierre
Deslauriers, Nicole	Heynen, Jan
Désorcy, Jean	Hill, Derek
Dion, Eric	Hoeppner, David
Dobson, Hugh	Irving, Bill
Dratler, Nathan	Janzen, Gerhard & Mary
Dresser, Robert	Jetté, Marco
Drouin, Yvon & Doyon, Jocelyn	Johnson, John M.
Duhaime, Marc	Johnston, Wade
Dupuis, Jacques	Kamal, Sarah
Elliott, James	Keeping, Janet
Erickson, Ken	Kendirgi, Max
Fagan, John	Kennedy, Michael
Farago, Frank	Kenney, Tim
Farkas, Desiree & Edward	Kerr, Donald J.
Fortin, Line	Keuk, Boun Pong
Fortin, Louis	Kienholtz, Phillip
Foster, John	Kilgour, David, Hon.
Franchomme, Joseph	King, Donald
Fraser, Alan & Roberta	Kippen, Grant
Fresnais, Gilles	Knott, Freda
Gagné, Roger	Knox, Allyne
Gardiner, Graeme	Labrie, Daniel
	Lacombe, Denis

Submissions from Individuals (cont.)

Lafontaine, Jacques
Langlois, Yves
Lavigne, Claude
Lavoie, Marlene
Lee, Rex
LeHay, David
Lemieux, Sylvie
Lightwater, Judy
Lyons, Phil
MacLeod, Paul G.
Mader, Les
Mansour, Danny
Maranda, Michel
Marshall, Beatrice
Martens, E.
Martin, Paul B.
May, Miriam
McDonald, Patrick
McGill, Hunter
McMurdo, Jeff
Meister, Don
Melliari, Gordon
Mendes, Errol P.
Miles, Robert
Mills, Alex
Mills, Donald
Morency, Benoit
Mugasera, Léon
Murray, Pat
Napier, Edward J.
Nicholls, Gordon
Ostofi, Gary
Ouelette, Louise
Pache, Marc
Paris, Bruno
Parkes, Anna
Perroni, Vic A.
Petrolekas, George
Poelman, Hughes
Poisson, Gilles
Porter, Christopher
Radford, Robert

Reddick, Helen M.
Rowswell, John
Roy, Guy
Ruel, Marc
Selzler, Guy
Seymour, Tim
Shore, Jennifer
Simard
Simard, Jean-Phillippe
Slater, Catherine & Gott, Jean
Slavin, Ruth
Smith, Karen
Sotas, Wilma
Spotton, William
St-Amant, Martin
Stevenson, Allan
Taylor, Edward
Tippel, Henry
Trembley, V.
Turgeon, Serge
V, Steve
Vukovic, John
Weera, Seddiq
White, Jeff
Wilson, Robert R.
Wilson, Sharon
Yeatman, Tim

***Submissions from Organisations
and Groups:***

Afghanistan Canada Research Group
Afghanistan Reference Group
Afghanistan Working Group of the
Centre for Peace Studies, McMaster
University
Air Force Association of Canada
Canada-Afghanistan Solidarity
Committee
Canadian Coalition to End Global
Poverty

Submissions from Organisations and Groups (cont.)

Canadian Federation of University Women
 Canadian Friends Service Committee
 Canadian Red Cross
 Canadian Women for Women in Afghanistan
 CARE Canada
 Center for Ethics
 Christian Reformed Churches in Canada
 Conference of Defence Associations
 Global Compliance Research Project
 Green Party of Canada
 Group of citizens from Merritt, B.C.
 Joint Submission by Civilian Peace Service, Subsahara Centre, Canadian Institute for Conflict Resolution, & Canadian Institute for Applied Negotiation
 Les Artistes pour la Paix
 Liberal Party of Canada

Newfoundland & Labrador Human Rights Association
 Ontario Voice of Women for Peace
 Oxfam Canada & Oxfam Québec
 Petition signed by concerned citizens of Guelph, Ontario
 Physicians for Global Survivors
 Political Science 102 Class, University Canada West
 Senlis Council
 Society to Promote Departments of Peace, Hamilton Chapter
 Society to Promote Departments of Peace, Victoria Chapter
 Standing Senate Committee on National Security and Defence
 The Canadian Islamic Congress
 The Group of 78
 The Ruxted Group
 Victoria Women in Black
 World Federalist Movement

Appendix 4: Relevant United Nations and NATO Documents

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL RESOLUTIONS¹

The situation in Afghanistan has long been a preoccupation of the member states of the United Nations and its operational agencies. Over the last 30 years efforts to promote peace and security, including through the imposition of sanctions, and to provide humanitarian relief and development aid, have been advanced through successive UN Security Council and UN General Assembly resolutions and special mandates.

Following the 11 September attacks on the United States by the Afghan-based Al Qaida group, the UN Security Council issued a series of resolutions that helped pave the way for the international community to provide military, humanitarian, reconstruction and development support to the newly emerging Afghan transitional administration and the subsequent Afghan government led by Hamid Karzai. This includes the authorization in December 2001 (S/RES/1386) of the establishment of an international security force, under Chapter VII of the UN Charter. This force was sanctioned to take all necessary measures to assist the Afghan Interim Authority to maintain security in Kabul and its surrounding areas. The Council subsequently authorized the renewal and expansion of the International Security Assistance Force's (ISAF) mandate from Kabul across the country beginning in 2003 (S/RES/1510). The Security Council has continued to approve a renewal of the mandate of ISAF on an annual basis since 2003, most recently in September 2007 (S/RES/1776). As part of its efforts, this latest resolution also encourages ISAF and other partners to sustain their training, mentoring and empowerment of Afghan national security forces. The Security Council continues to view the situation in Afghanistan as a threat to international peace and security.

The Security Council was responsible for authorizing the creation of the UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) in March 2002 (S/RES/1401) and outlining its mandated activities. The Council has renewed UNAMA's work on an annual basis, which currently consists of six main elements: political and strategic advice for the peace process; providing good offices, assisting the Afghan government with the implementation of the Afghanistan Compact; promoting human rights; providing technical assistance; and continuing to manage all UN humanitarian relief, recovery, reconstruction and development activities in coordination with Afghan authorities.

¹ See www.un.org/docs/sc

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION (NATO)

On September 12, 2001 NATO invoked Article 5 of the North Atlantic Treaty. Article 5 is the principle of collective self-defence, and provides that an attack against one or more of the Alliance partners in Europe or North America should be considered an attack against them all. Article 5 authorizes each NATO partner to take any action it deems necessary, including the use of armed force, in support of the ally attacked in the exercise of their right of individual or collective self-defence². Article 5 goes on to state that any actions pursued should be reported to the UN Security Council, and that alliance actions should end when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security. This was the first time Article 5 had ever been invoked by NATO.

In August 2003, NATO assumed strategic command and coordination of the UN Security Council mandated International Security Assistance Force. In October the North Atlantic Council agreed to a longer-term strategy for NATO in its ISAF role in Afghanistan. That strategy³ noted that NATO's main political objective was to work in cooperation with the UN and European Union to support the Afghan Transition Authority to meet its responsibility to provide security and order. NATO outlined nine key components critical to achieve its desired end state for Afghanistan⁴, including the election of a representative government to succeed the transitional authority; satisfactory progress towards the building of an operationally effective and multi-ethnic Afghan National Army that can provide security for the Afghan population, UN agencies and NGOs; satisfactory progress towards strengthening the central government and internal security related institutions such as the police and judiciary; removal or modification of the behaviour of warlords, satisfactory evolution of Afghanistan's relations with its neighbouring countries, and progress towards the resolution of the terrorist threat from the Taliban, al-Qa'ida and other "extremist groups". Progress in meeting these objectives was intended to be reviewed on an annual basis.

In December 2005, NATO Foreign Ministers endorsed a revised Operations Plan to guide ISAF efforts. The Plan outlines the key tasks and challenges ISAF faces as it expanded its operations to the south and east of the country. A key supporting document to this revised Operations Plan is the Combined and Joint Statement of Requirements (C-JSOR) which articulates the nature and size of forces required for the expanded mission. ISAF nations are expected to then offer forces to fill gaps in the manning of the C-JSOR. However, significant shortfalls remain, particularly in southern Afghanistan.

² Right of individual or collective self-defence as recognized by the United Nations Charter (Article 51).

³ See S/RES/970 – See appendix for NATO Plan

⁴ A self-sustaining, moderate and democratic Afghanistan, able to exercise its authority throughout the country and without the need for ISAF to help provide security

Appendix 5: Afghanistan Compact Benchmarks and Timelines

On 31 January 2006, representatives from 51 countries and 10 organizations¹ helped launch the Afghanistan Compact in London, at a meeting co-chaired by the United Nations and the Government of Afghanistan. The Compact sets out a series of critical goals and timelines for Afghanistan in the areas of security, governance and human rights, and social and economic development for the 2006-2011 period. For instance:

- **Security:** The Compact reiterates the Bonn goal of expanding the Afghan National Army towards 70,000 by 2010 (may increase upwards to 80,000 subject to formal approval in 2008), and proposes the Afghan National and Border Police achieve a combined force of up to 62,000 by 2010 (subsequently amended upwards to 82,000);
- **Governance:** Appointments to all civil service positions, at all levels of government should be based on merit, with vetting procedures and performance-based reviews by the end of 2010;
- **Human rights:** By 2010 the Government's capacity to comply with and report on its human rights treaty obligations is meant to be strengthened, and Government security and law enforcement agencies are meant to adopt corrective measures including codes of conduct and procedures aimed at preventing arbitrary arrest and detention, torture, extortion and illegal expropriation of property;
- **Economic development:** Electricity should reach at least 65% of households and 90% of non-residential establishments in major urban centres by 2010, and at least 25% of households in rural areas.
- **Social development:** By 2010 net enrolment in primary school for girls and boys should be at least 60% and 75% respectively, the number of female teachers should increase by 50%, and the basic Package of Health Services should be extended to cover at least 90% of the population.

The Compact represents a commitment by the international community to support Afghanistan as it makes its transition towards stability and sustainable development. The Compact is intended to be underpinned by the Afghanistan National Development Strategy.

¹ See the Afghanistan Compact document, Annex IV for a full listing of participating countries, participating organizations, and observers.

Appendix 6: Chronology

July 1973	King Zahir Shah overthrown; Republic of Afghanistan declared, Sardar Mohammad Daoud Khan named as its first President
June 1975	Jamiat Islami party launch insurgency in a failed attempt to overthrow the Daoud government
27 April 1978	Daoud's government overthrown in a coup by the Afghan Army; Declaration of the Democratic Republic of Afghanistan under President Nur Muhammad Taraki
25 December 1979	Soviet Union invades Afghanistan
15 May 1987	Soviet troops begin withdrawal; last troops leave on 15 February 1989
March 1989	Civil war commences; conflict intensifies in 1992
1994	Taliban grow in strength and takes control of much of southern and western Afghanistan
27 September 1996	Kabul falls to the Taliban
1997-2000	Fighting continues between the Taliban and the Northern Alliance; however, by 1998 the Taliban control 90% of Afghan territory
July 1997	Lahkdar Brahimi serves as UN Secretary-General's Special Envoy for Afghanistan until 1999
15 October 1999	UN Security Council imposes financial sanctions intended to force Afghanistan to hand over Osama bin Laden (resolution 1267)
19 December 2000	UN Security Council imposes further sanctions on Afghanistan related to Al Qaeda, Osama bin Laden and the Taliban (resolution 1333)
9 March 2001	Destruction of the Bamiyan Buddhas by the Taliban
9 September 2001	Ahmad Shah Masoud, mujahideen rebel leader, is assassinated by the Taliban/Al Qaeda

11 September 2001	Terrorist attacks strike at New York City, Washington, DC and Pennsylvania, USA, organised by Al Qaeda based in Afghanistan
12 September 2001	NATO invokes Article 5 of the Washington Treaty which states that an attack against one Ally is an attack against all members of the Alliance
12 September 2001	UN Security Council reiterates the right of individual or collective self-defence consistent with the UN Charter, and calls on all States to cooperate to bring to justice the perpetrators, organizers and sponsors of the September 11 attacks, stressing that those harbouring them will be held accountable (resolution 1368)
20 September 2001	The US demands that the Afghan government turn over all resident Al Qaeda members and close all terrorist training camps
21 September 2001	The Afghan government refuses the US ultimatum to hand over Osama bin Laden
3 October 2001	UN Secretary General appoints a Special Representative (SRSG) for Afghanistan, initially Amb. Lakdar Brahimi of Algeria
7 October 2001	US and British forces, working under <i>Operation Enduring Freedom</i> (OEF), begin air strikes on Al Qaeda and Taliban targets in Afghanistan
8 October 2001	Canadian <i>Operation Apollo</i> , under aegis of the US-led OEF, sees deployment of Canadian warships and aircraft to the Persian Gulf/Arabian Sea
9 November 2001	Northern Alliance seizes Mazar-e-Sharif; march on Kabul and other cities
13 November 2001	Northern Alliance enters Kabul and the Taliban government falls
14 November 2001	UN Security Council condemns the Taliban, supports international efforts to root out terrorism, and expresses strong support for efforts to establish a new and transitional Afghan administration (resolution 1378)

5 December 2001	Bonn Agreement establishes interim Afghan government and sets out benchmarks to guide post-conflict democratic transition
7 December 2001	International forces take control of Kandahar Province following Taliban surrender
20 December 2001	UN Security Council authorizes the creation of an International Security Force - ISAF (resolution 1386); subsequently re-authorized every 6 months
22 December 2001	Hamid Karzai sworn in as head of 30-member governing committee of Afghan Interim Authority (AIA)
4 January 2002	First ISAF troops deployed as a multinational force, initially under UK command (Lt. Gen. John McColl)
21-22 January 2002	Tokyo donors' conference results in commitments of USD \$4.5b towards reconstruction; Canada pledges \$100m
25 January 2002	Canada re-establishes diplomatic relations with Afghanistan; Hon. John Manley, Deputy Prime Minister, visits Kabul
February-August 2002	850 Canadian troops deploy to Kandahar under OEF
28 March 2002	UN Security Council establishes the United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) (resolution 1401)
13 June 2002	Loya Jirga elects Hamid Karzai as interim head of the Afghan Transitional Authority to serve until 2004
August 2002	Canadian Forces serve in Kabul region (Operation Athena)
17 March 2003	Canada (CIDA) pledges \$250m to Afghan reconstruction and development over 2003 and 2004
16 April 2003	NATO, at the request of Canada and others, expands its role in ISAF to include the provision of a "composite" HQ, new rotational commanders selected by SACEUR, and strategic coordination through SHAPE

11 August 2003	NATO assumes responsibility for command and coordination of ISAF
September 2003	Canadian Embassy re-opens in Kabul
13 October 2003	UN Security Council authorises the expansion of ISAF's operations to include operations anywhere in Afghanistan and extends its mandate to December 2004 (resolution 1510)
4 January 2004	Loya Jirga adopts new constitution for Afghanistan
9 February 2004	Canada (Lt. Gen. Rick Hillier) assumes overall command of ISAF forces for 6 month period
1 April 2004	Berlin donors' conference results in commitments of USD \$8.2b towards reconstruction; Canada pledges \$250m over the years 2005 to 2009
7 September 2004	NATO increases military commitments from 6,500 to 10,000 troops
17 September 2004	UN Security Council extends the ISAF mandate to October 2005 (resolution 1563); subsequently re-authorized every year up to present
7 October 2004	Presidential elections; Hamid Karzai wins with 55% of the vote and is sworn in as President of Afghanistan on 7 December 2004
10 February 2005	NATO expands ISAF to the west of Afghanistan
16 August 2005	Canada assumes command of the Provincial Reconstruction Team in Kandahar City
August 2005	Canadian Forces begin process of re-deployment from Kabul to Kandahar
18 September 2005	Parliamentary and Provincial elections held across Afghanistan
September 2005	Canadian Strategic Advisory Team (SAT) deployed to advise Government of Afghanistan ministries (<i>Operation Argus</i>)
19 December 2005	Afghan National Assembly convened for the first time in 30 years

31 January 2006	Five year (2006-2011) Afghanistan Compact signed in London, UK
1 February 2006	London International donors meeting pledges of \$10.5b in new aid to 2011
February 2006	Canadian Forces in Kandahar Province begin operations under <i>Operation Archer</i> (OEF) assuming NATO lead for security, development and governance in the province
17 May 2006	Canadian Parliament approves a two year extension of Canada's deployment of diplomatic, development, civilian police and military personnel in Afghanistan and enables funding and equipment to cover the extension
17 May 2006	Canada pledges \$310m in additional aid and development in Afghanistan over the years 2007 to 2011
31 July 2006	ISAF expands its area of operations to six additional provinces in the south of Afghanistan, taking over command from OEF
July - onward 2006	NATO troops take over leadership of military operations in the south of Afghanistan
1-20 September 2006	Canada leads ISAF <i>Operation Medusa</i> ; attacking Taliban strongholds in Panjwayi and Zharey districts of Kandahar Province
5 October 2006	NATO assumes responsibility for security across Afghanistan, by taking over command of the international military forces in eastern Afghanistan from the US-led OEF Coalition
26 February 2007	Canada pledges an additional \$200m to Afghanistan's reconstruction and development
22 June 2007	The Prime Minister announces that the Government will seek "some degree of consensus among Canadians" on Canada's future role in Afghanistan
12 October 2007	The Prime Minister announces creation of Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan

Appendix 7: Military Terminology

Within the Canadian Forces, the key Army elements include the **infantry** which travel in Light Armoured Vehicles (LAVs) and generally fight dismounted from their vehicles (although the LAV is armed with a light cannon and a machine gun); the **armour** which employ Leopard tanks and Coyote reconnaissance units; the **artillery** which provide long-range fire from their 155mm howitzers as well as specialized target surveillance elements; and the **combat engineers** which provide for the mobility (e.g. breaching obstacles) and protection (e.g. defusing IEDs) of other forces. For historical reasons, the Army uses different terms to denote their sub-units. In essence, the terms **troop** and **platoon** are equivalent and identify the smallest organizations led by a junior officer (normally a lieutenant). The terms **company**, **squadron** and **battery** identify larger units comprising several troops/platoons and are commanded by majors. Finally, **battalions** and **regiments** are equivalent units possessing a number of companies/ squadrons/ batteries and are commanded by lieutenant-colonels.

Although organized as separate units, these forces are routinely task-organized into groups of two or more as required for each distinct mission or task. These groupings are called **combat teams** at the company level and **battle groups** at the battalion level.

In simple terms, an infantry **section** comprises 10 soldiers and one LAV; an infantry **platoon** consists of three sections and a headquarters with a strength of approximately 36 personnel and four LAVs; and an infantry **company** has three platoons and a headquarters totalling approximately 130 personnel and fifteen LAVs. An infantry **battalion** has three infantry companies, a headquarters and addition combat support and logistics elements with a combined strength of approximately 850 personnel.

In Afghanistan, the Canadian **battle group** currently includes two infantry companies, a reconnaissance squadron (equivalent to a company), a tank squadron, an artillery battery (also equivalent to a company), a combat engineer squadron plus additional headquarters and support elements. The Canadian **battle group** includes approximately 1200 personnel. In addition, another infantry company has been assigned to the PRT to provide for its protection.

The Afghan National Army has stationed the 1st Brigade, 205 (Hero) Corps in Kandahar Province. This Brigade, totalling approximately 2900 soldiers, is structured with a headquarters, three infantry **kandaks** (battalions), a combat support kandak (engineers, reconnaissance and artillery elements) and a logistic kandak.

Appendix 8: Provincial Reconstruction Team (PRT) Leads in Afghanistan

Lead Nation	PRT Province	PRT City	Regional Command
Canada	Kandahar	Kandahar City	RC (South)
Hungary	Baghlan	Pol-e-Khomri	RC (North)
Italy	Herat	Herat	RC (West)
Lithuania	Ghor	Chaghcharan	RC (West)
The Netherlands	Uruzgan	Tarin Kowt	RC (South)
New Zealand	Bamyan	Bamyan	RC (East)
Norway	Faryab	Meymana	RC (North)
Spain	Badghis	Qala-e-Naw	RC (West)
Sweden	Balkh	Mazar-e-Sharif	RC (North)
Turkey	Wardak	Wardak	RC (East)
United Kingdom	Helmand	Lashkar Gah	RC (South)
Czech Republic	Logar	Pol-e-Alam	RC (East)
Germany (2)	Badakshan	Feyzabad	RC (North)
	Konduz	Konduz	RC (North)
United States (12)	Farah	Farah	RC (West)
	Zabul	Qalat	RC (South)
	Khowst	Khowst	RC (East)
	Paktika	Gardez	RC (East)
	Paktia	Sharana	RC (East)
	Ghazni	Ghazni	RC (East)
	Nangahar	Jalaabad	RC (East)
	Nuristan	Nuristan	RC (East)
	Panjshir	Panjshir	RC (East)
	Laghman	Mihtarlam	RC (East)
	Parwan	Bagram	RC (East)
	Kunar	Asadabad	RC (East)

* There are 26 PRTs throughout Afghanistan with in excess of 200 civilians deployed collectively alongside military personnel. The number of civilian personnel deployed to each specific PRT varies dramatically.

Appendix 9: Estimated International Military Deployments and Fatalities in Afghanistan

NATION	NUMBER OF TROOPS DEPLOYED	FATALITIES (2001 – JAN. 2008)
United States	27 000	479
United Kingdom	7 700	86
Germany	3 100	25
Canada	2 500	77
Italy	2 300	11
France	1 900	12
The Netherlands	1 650	14
Poland	1 200	1
Turkey	1 150	0
Australia	900	4
Spain	750	23
Denmark	650	9
All other troop contributing nations (29)	4 000	17
TOTAL:	54 800	758

Casualties as of January 15, 2008

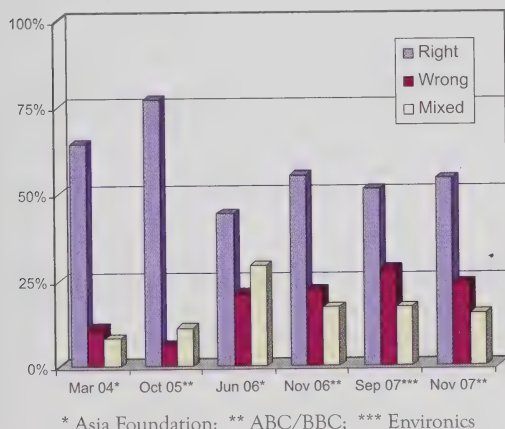
Appendix 10: Comparative Polls of Afghan Views

Between 2004 and 2007¹ a series of polls by entities such as the Asia Foundation, Charney Research (commissioned by BBC World Service and ABC News) and Environics (commissioned by the CBC, The Globe and Mail, La Presse, and the University of Toronto) were undertaken to assess Afghan views on the overall direction of the country, the presence of foreign forces and the insurgency, and reconstruction and development circumstances. These organizations have all used similar methodologies and the same polling organization in Afghanistan facilitated data collection (each of these has been facilitated by the Afghan Centre for Social and Opinion Research based in Kabul), but employed different questionnaires. Efforts were made to poll all regions, to gain a representational ethnic sample, and ensure input from men and women.

Public opinion polling is still a relatively new phenomenon in Afghanistan, and given the context faces logistical, cultural or political limitations. However, pollsters have increasingly achieved greater reach and sophistication in their methodology.

OVERALL DIRECTION OF THE COUNTRY

FIGURE 6: VIEWS ON OVERALL DIRECTION



On the whole, Afghans are positive about the direction of their country and support the presence of foreign forces on their territory, although that confidence appears to have diminished over the course of the past three years. The 2007 BBC/ABC commissioned poll suggests that 54% of Afghans believe their country is headed in the right direction, compared with a high of 77% in October 2005.

¹ See http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/03_12_07_afghanpoll2007.pdf, <http://abcnews.go.com/images/Politics/998a1Afghanistan.pdf>, http://research.environics.net/media_room/default.asp?aID=653, and http://www.asiafoundation.org/Locations/afghanistan_publications.html.

The Environics poll conducted in September 2007 indicates that 28% of Afghans believe the country is moving in the wrong direction (compared with a low of 6% in October 2005²). Reactions in the north, east and centre of the country tend to be more optimistic than those in the south-centre and west³. Importantly, those people who have a "mixed" opinion has grown – from 8% in 2004 to 15-17% in 2007. This figure bears watching, as it suggests a growing number of Afghans are uncertain about the future.

Afghans who think the country is heading in the right direction believe this is because of improved security and peace, reconstruction efforts, better access by women and girls to work and education, and progress on disarmament, freedom and democracy. Those who believe the country is moving in the wrong direction tend to cite a resurgence of the Taliban and a lack of security as their main preoccupation followed by unemployment and limited progress on reconstruction, and government corruption.

PRESENCE OF FOREIGN COUNTRIES

The Environics poll suggested that a majority of Afghans view the presence of international military forces in Afghanistan as a good thing for the country (61% nationally and 60% in Kandahar province), compared with those who perceive it as a bad thing (16% nationally, 23% in Kandahar Province), although 22% view it as neither good nor bad (15% in Kandahar Province). Polls do suggest that concerns with foreign forces increase when discussing issues such as civilian casualties, an issue that has emerged in particular over the last year. In terms of how long foreign forces should remain, according to the December 2007 ABC/BBC poll, some 45% of Afghans believe NATO forces should leave in the next two years, while 43% believe they should remain until security is restored (the mood of Afghans may be shifting in this respect; according to the ABC/BBC polls, in 2005 65% of Afghans felt US military forces should only leave after security was restored, compared to 45% in 2007).

RECONSTRUCTION

In terms of reconstruction and development aid, according to the December 2007 ABC/BBC poll, Afghans believe that reconstruction efforts implemented in their respective areas since 2002 have been largely effective (63% indicating very effective and somewhat effective). Among those Afghans who know that Canada is contributing to reconstruction efforts, Canada is listed among the four countries that stand out as doing a good job according to the September 2007 Environics poll (ahead of the UK but behind the USA, Germany and India).

² See http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/03_12_07_afghanpoll2007.pdf

³ Presentation by Environics to the Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan. See also Asia Foundation polling.

VIEWS ON THE TALIBAN

Across the various polls conducted in the last four years, views on the Taliban have remained uniformly negative. In the autumn of 2003, some 75% of Afghans viewed the Taliban unfavourably (62% very unfavourably), 89% felt that way in October 2005 (75% very unfavourably), and 73% in September 2007 (53% very negative)⁴. At the same time however, when asked whether President Karzai should enter into negotiations with the Taliban and allow them to participate in the political process, some 60% of Afghans currently believe a negotiated settlement should be pursued⁵.

⁴ Asia Foundation Poll, page 41; ABC/BBC Poll, page 13; Environics Poll, page 6.

⁵ ABC/BBC December 2007 Poll, Page 11. The Environics poll suggested that 74% of Afghans would either strongly support or somewhat support negotiations between the Karzai government and the Taliban (36% and 38% respectively).

Appendix 11: Independent Panel Secretariat and External Advisors

SECRETARIAT TO THE INDEPENDENT PANEL

The panel was supported in its work by a Secretariat made up of officials seconded from the Government of Canada with expertise on Afghanistan and stabilization and reconstruction issues. The Secretariat was responsible for providing strategic advice and analysis in support of panel deliberations, identifying and organizing meetings with key Canadian and international experts, coordinating the travel of panel members, establishing the website, and managing the on-line submissions process. David Mulroney was Secretary to the panel, working with Executive Director Elissa Golberg, Special Advisors Colonel Michael Cessford, Samuel Millar and Cory Anderson, Chief of Operations Sanjeev Chowdhury, and Administrator Elizabeth Thébaud. Kaitlyn Pritchard provided important research support for the Secretariat. Financial administration and technological support were overseen by Gord Bergeron and Patty Goodfellow respectively of the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT).

EXTERNAL ADVISORS TO THE PANEL

Dr. Fen Hampson and the faculty (Dane Rowlands, Michael Hart, Valerie Percival, Jeremy Littlewood, Jean Daudelin) and students (Zachary Archambault, Andrew Brunatti Jenny Butterfield, Maria Derks Shawn Friele, Roy Fuller, Anthony Ippolito, Joshua Kilberg, Simon Langois-Bertrand, Neil Lensink, Darryl Whitehead) of the Norman Paterson School of International Affairs provided critical support to the Panel, assisting with the analysis of public submissions (outlined in Annex 3), and by identifying key themes and issues for the Panel to consider. Mr. John Hay provided essential assistance to the Panel in the drafting of its report. The Panel received communications advice from John Burke and Alvin Cader of Burke and Cader Media Strategies Inc. and St. Joseph Communications provided the design and final editing of the report. The Panel's website was created by the Creatrix Design Group. Finally, there were many people who provided thoughtful input and advice to the panel through face-to-face meetings and email exchanges that are too numerous to list individually.

The Panel appreciates the dedication, energy and support it received from all of these people.

Annexe II : Secrétariat du Groupe d'experts indépendant et conseillers externes

SECRÉTARIAT DU GROUPE D'EXPERTS INDÉPENDANT

Pour l'exécution de ses travaux, le Groupe a pu compter sur le soutien d'un secrétariat composé de fonctionnaires détachés du gouvernement du Canada et possédant une expertise relativement à l'Afghanistan et aux questions de stabilisation et de reconstruction. Il incombait au secrétariat de fournir des conseils stratégiques et des analyses à l'appui des travaux du Groupe, de déterminer et d'organiser les réunions avec les principaux experts canadiens et étrangers, de coordonner les déplacements des membres du Groupe, de voir à la création du site Web et de gérer le processus de soumission des présentations en ligne. David Mulroney a agi à titre de secrétaire du Groupe, et il a collaboré avec Elissa Golberg, directrice exécutive, le colonel Michael Cessford, Samuel Millar et Cory Anderson, conseillers spéciaux, Sanjeev Chowdhury, chef des opérations, et Elizabeth Thébaud, administratrice. Kaitlyn Pritchard a offert un appui important en matière de recherche au secrétariat. Gord Bergeron et Patry Goodfellow, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), ont supervisé la gestion financière et le soutien technologique respectivement.

CONSEILLERS EXTERNES DU GROUPE

Le Pr Fen Hampson, ainsi que la faculté (Dane Rowlands, Michael Hart, Valerie Percival, Jeremy Littlewood, Jean Daudelin) et les étudiants (Zachary Archambault, Andrew Brunatti, Jenny Butterfield, Maria Derks, Shawn Friele, Roy Fuller, Anthony Ippolito, Joshua Kilberg, Simon Langois-Bertrand, Neil Lensink, Daryl Whitehead) de la Norman Paterson School of International Affairs ont offert un soutien crucial au Groupe en participant à l'analyse des présentations publiques (voir l'annexe 3) et en déterminant les principaux thèmes et enjeux que le Groupe devait examiner. M. John Hay a fourni une aide essentielle au Groupe pour la rédaction du rapport. Le Groupe a reçu des conseils en matière de communications de John Burke et Alvin Cader, de la firme Burke Cader Media Strategies inc., et St. Joseph Communications s'est vu confier la conception et la révision finale du rapport. Le site Web du Groupe a été créé par la firme Creatix Design Group. Enfin, une multitude de personnes, trop nombreuses pour être toutes nommées, ont livré des commentaires et des conseils judicieux au Groupe à l'occasion de rencontres en personnes et par le biais d'échanges de courriels. Le Groupe tient à remercier toutes ces personnes du dévouement, de l'énergie et du soutien qu'elles lui ont consacrés.

RECONSTRUCTION

Pour ce qui est de l'aide à la reconstruction et au développement, selon le sondage ABC/BBC de décembre 2007, les Afghans jugent que les efforts de reconstruction déployés dans leur région depuis 2002 ont été efficaces (63 % ont dit que ces efforts étaient très efficaces ou relativement efficaces). Les Afghans qui sont au courant de la participation du Canada aux efforts de reconstruction classent ce dernier parmi les quatre pays accomplissant du bon travail, d'après le sondage Environics de septembre 2007 (le Canada devance le Royaume-Uni mais vient derrière les États-Unis, l'Allemagne et l'Inde).

OPINIONS AU SUJET DES TALIBANS

Les divers sondages menés au cours des quatre dernières années ont fait état d'opinions uniformément négatives au sujet des talibans. À l'automne de 2003, environ 75 % des Afghans avaient une opinion défavorable des talibans (opinion très défavorable dans 62 % des cas); en octobre 2005, cette proportion s'établissait à 89 % (opinion très défavorable : 75 %), et à 73 % (opinion très défavorable : 53 %) en septembre 2007⁴. Par contre, à la question de savoir si le président Karzaï devrait entamer des négociations avec les talibans et permettre à ces derniers de participer au processus politique, près de 60 % des Afghans estiment à l'heure actuelle qu'il faudrait chercher à négocier un accord⁵.

⁴ Sondage de la Fondation pour l'Asie, p. 41; sondage ABC/BBC, p. 13; sondage Environics, p. 6.
⁵ Sondage ABC/BBC de décembre 2007, p. 11. Selon le sondage Environics, 74 % des Afghans appuient fortement ou dans une certaine mesure la tenue de négociations entre le gouvernement Karzaï et les talibans (36 % et 38 %, respectivement).

² Voir http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/03_12_07_afghanpoll2007.pdf
³ Présentation d'Environics au Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan. Voir aussi le sondage de la Fondation pour l'Asie.

PRÉSENCE DES PAYS ÉTRANGERS

culminait à 77 %). Le sondage Environics mené en septembre 2007 indiquait pour sa part que 28 % des Afghans sont d'avis que leur pays est sur la mauvaise voie (contre 6 % en octobre 2005³). Les opinions exprimées dans le nord, l'est et le centre du pays tendent à être plus optimistes que dans le centre sud et l'ouest. Il importe de mentionner la hausse de la proportion de personnes ayant une opinion incertaine; de 8 % en 2004, cette proportion oscillait entre 15 % et 17 % en 2007. Cette statistique mérite qu'on s'y arrête, car elle laisse penser qu'un nombre croissant d'Afghans sont incertains de ce que réserve l'avenir. Les Afghans estiment que leur pays est sur la bonne voie sont de cet avis en raison des progrès accomplis au chapitre de la sécurité et de la paix, des efforts de reconstruction, l'amélioration de l'accès des femmes et des jeunes filles au travail et à l'éducation, sans oublier les progrès touchant le désarmement, la liberté et la démocratie. Ceux qui jugent que leur pays est sur la mauvaise voie invoquent à titre de principales inquiétudes la recrudescence des activités des talibans et la sécurité lacunaire; viennent ensuite le chômage, les résultats peu éloquentes en matière de reconstruction et la corruption dans l'administration publique.

Selon le sondage Environics, une majorité d'Afghans considère que la présence des forces militaires internationales en Afghanistan est une bonne chose – 61 % dans l'ensemble du pays et 60 % dans la province de Kandahar, comparativement à 16 % et à 23 %, respectivement, qui ont l'opinion inverse; il faut ajouter que 22 % des Afghans (15 % dans la province de Kandahar) jugent la chose ni bonne, ni mauvaise. Les sondages semblent montrer que les préoccupations rattachées aux forces étrangères s'avivent lorsque l'on aborde des sujets comme les pertes civiles; cette question a notamment fait surface au cours de la dernière année. Concernant la question de la durée du séjour des forces militaires étrangères, d'après le sondage ABC/BBC de décembre 2007, quelque 45 % des Afghans croient que les forces de l'OTAN devraient partir dans les deux prochaines années, tandis que 43 % pensent que ces forces devraient demeurer au pays jusqu'à ce que la sécurité soit rétablie (il semble que l'opinion afghane évolue à ce propos, si l'on se fie aux sondages ABC/BBC, ainsi, en 2005, 65 % des Afghans croyaient que les forces militaires américaines devraient rester jusqu'à ce que la sécurité soit rétablie; en 2007, cette proportion s'élevait à 45 %).

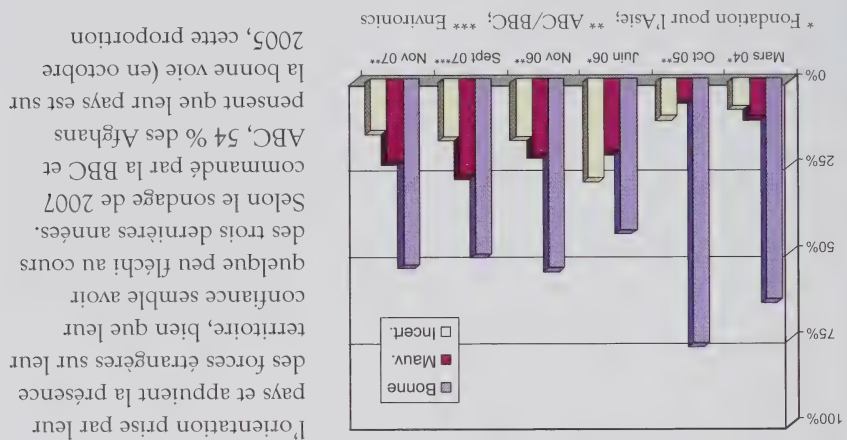
Annexe 10 : Sondages d'opinion en Afghanistan

Entre 2004 et 2007¹, des sondages ont été menés par des entités comme la Fondation pour l'Asie, Charney Research (commande de la BBC World Service et d'ABC News) et Environics (commande de la CBC, du Globe and Mail, de La Presse et de l'Université de Toronto) dans le but de connaître les opinions des Afghans sur l'orientation générale de leur pays, la présence des forces étrangères et l'insurrection, ainsi que sur les efforts de reconstruction et de développement. Ces entités ont toutes utilisé des méthodologies similaires, et le même organisme de sondage (l'Afghan Centre for Social and Opinion Research, situé à Kaboul) a assuré la collecte de données en Afghanistan, tout en utilisant des questionnaires différents. On a aussi cherché à étendre les sondages aux régions afin d'obtenir un échantillonage représentatif sur le plan ethnique et de recueillir les opinions d'hommes et aussi de femmes.

Les sondages d'opinion constituent un phénomène relativement nouveau en Afghanistan. Il convient aussi de considérer les contraintes logistiques, culturelles ou politiques du contexte afghan. Cela dit, les méthodes des sondages gagnent constamment en sophistication, et la portée des sondages s'accroît.

ORIENTATION GÉNÉRALE DU PAYS

TABLEAU 6 : SONDAGES D'OPINION – DONNÉES COMPARATIVES (2004-2007)



Dans l'ensemble, les Afghans sont confiants à propos de l'orientation prise par leur pays et appuient la présence des forces étrangères sur leur territoire, bien que leur confiance semble avoir quelque peu fléchi au cours des trois dernières années. Selon le sondage de 2007 commandé par la BBC et ABC, 54 % des Afghans pensent que leur pays est sur la bonne voie (en octobre 2005, cette proportion

Pertes de vie en date du 15 janvier 2008

NATION	NOMBRE DE MILITAIRES DEPLOYÉS	PERTES DE VIE (2001 - JAN. 2008)
États-Unis	27 000	479
Royaume-Uni	7 700	86
Allemagne	3 100	25
Canada	2 500	77
Italie	2 300	11
France	1 900	12
Pays-Bas	1 650	14
Pologne	1 200	1
Turquie	1 150	0
Australie	900	4
Espagne	750	23
Danemark	650	9
Autres pays fournisseurs de troupes (29)	4 000	17
TOTAL:	54 800	758

Annexe 9 : Nombre de militaires déployés en Afghanistan (est.) et pertes de vies

Annexe 8 : Pays dirigeant des équipes provinciales de reconstruction (EPR) en Afghanistan

Pays	Province	Ville	Commandement régional
Canada	Kandahar	Kandahar	CR (Sud)
Hongrie	Baghlan	Pol-e-Khumri	CR (Nord)
Italie	Herat	Herat	CR (Ouest)
Lituanie	Ghor	Chaghcharan	CR (Ouest)
Pays-Bas	Orozan	Tarin Kôt	CR (Sud)
Nouvelle-Zélande	Bamiyan	Bamiyan	CR (Est)
Norvège	Faryab	Maimana	CR (Nord)
Espagne	Badghis	Qal'a-ye Nao	CR (Ouest)
Suède	Balkh	Mazaré-Charif	CR (Nord)
Turquie	Wardak	Wardak	CR (Est)
Royaume-Uni	Helmand	Lachkargah	CR (Sud)
République tchèque	Logar	Pol-e' Alam	CR (Est)
Allemagne (2)	Badakhshan	Faizabad	CR (Nord)
	Kondoz	Kondoz	CR (Nord)
États-Unis (12)	Farah	Farah	CR (Ouest)
	Zabol	Qalat	CR (Sud)
	Khost	Khôst	CR (Est)
	Paktya	Gardez	CR (Est)
	Paktya	Charan	CR (Est)
	Ghazni	Ghazni	CR (Est)
	Nangarhar	Jalalabad	CR (Est)
	Nourestan	Nourestan	CR (Est)
	Pandjchir	Pandjchir	CR (Est)
	Laghman	Mehrtarlâm	CR (Est)
	Parwân	Bagram	CR (Est)
	Kounar	Assadabad	CR (Est)

* On dénombre 26 EPR en Afghanistan; plus de 200 civils sont déployés de concert avec le personnel militaire. L'effectif civil varie énormément d'une EPR à l'autre.

L'Armée nationale afghane a stationné la 1^{re} Brigade, 205^e Corps Hero dans la province de Kandahar. Cette brigade, qui compte environ 2 900 soldats, est composée d'un quartier général, de trois *kandaks* (bataillons) d'infanterie, d'un kandak de soutien au combat (mécánicos et éléments de reconnaissance et d'artillerie) et d'un kandak chargé des éléments de logistique.

Au sein des Forces canadiennes, les principaux éléments de l'armée sont l'*infanterie*, dont les effectifs se déplacent dans des véhicules blindés légers (VBL) et combattent généralement à l'extérieur des véhicules (bien que les VBL soient armés d'un canon léger et d'une mitrailleuse), l'*arme blindée*, qui utilise des tanks Leopard et des véhicules de reconnaissance Coyote; l'*artillerie*, qui dispose d'obusiers de 155 mm pour les tirs à longue distance ainsi que d'éléments spécialisés pour la surveillance de cibles; le *génie de combat*, qui assure des fonctions liées aux déplacements (p.ex., l'enlèvement des obstacles) et à la protection (p. ex., le désamorçage des EBI) d'autres forces. Pour des raisons historiques, l'armée utilise différents termes pour désigner ses sous-unités. Les termes *troupe* et *peloton* sont essentiellement des synonymes et désignent les plus petites unités, qui sont dirigées par un officier subalterne (habituellement un lieutenant). Les termes *compagnie*, *escadron* et *batterie* désignent les unités plus importantes qui englobent plusieurs troupes ou pelotons et qui sont commandées par un major. Enfin, les *bataillons* et les *régiments* sont des unités équivalentes englobant un certain nombre de compagnies, d'escadrons et de batteries et qui sont commandées par un lieutenant colonel.

Bien que constituant des unités distinctes, ces forces sont couramment organisées en groupes de deux ou plus, en fonction de chaque mission ou tâche. Ces groupes de combat sont appelés *équipes de combat* à l'échelon de la compagnie, et *groupes de combat* à celui du bataillon.

En termes simples, une *section* d'infanterie est composée de 10 soldats et d'un VBL; un *peloton* d'infanterie consiste en trois sections et en un quartier général comptant 36 personnes et quatre VBL; une *compagnie* d'infanterie est constituée de trois pelotons et d'un quartier général comptant environ 130 personnes et 15 VBL. Un *bataillon* d'infanterie regroupe trois compagnies d'infanterie, un quartier général et des éléments de soutien au combat et de logistique, et compte sur un effectif combiné d'environ 850 personnes.

En Afghanistan, le *groupe de combat* canadien comprend à l'heure actuelle deux compagnies d'infanterie, un escadron de reconnaissance (qui équivaut à une compagnie), un escadron de tanks, une batterie d'artillerie (qui équivaut aussi à une compagnie), un escadron de génie de combat, ainsi que des quartiers généraux et des éléments de soutien additionnels. Le *groupe de combat* canadien compte sur un effectif d'environ 1 200 personnes. En outre, une autre compagnie d'infanterie a été affectée à l'EPR afin d'assurer sa protection.

Annexe 7 : Terminologie militaire

17 mai 2006	Le Canada prend l'engagement de fournir une aide additionnelle de 310 millions de dollars pour le développement en Afghanistan au cours de la période allant de 2007 à 2011.
31 juillet 2006	La FIAS étend sa zone d'opération à six autres provinces du sud de l'Afghanistan.
De juillet jusqu'à la fin de 2006	Les troupes de l'OTAN prennent en charge les opérations militaires dans le sud de l'Afghanistan
Du 1 ^{er} au 20 septembre 2006	Le Canada assume le commandement de l'Opération Méduse de la FIAS, qui prévoit l'attaque des bastions talibans des districts de Panjwayi and Zharey dans la province de Kandahar.
5 octobre 2006	L'OTAN devient responsable de la sécurité à travers l'Afghanistan, prenant le commandement des forces militaires internationales dans l'est du pays; ces forces relevaient jusque là de la coalition prenant part à l'OEF sous l'égide des États Unis.
26 février 2007	Le Canada s'engage à verser une aide additionnelle de 200 millions de dollars au titre de la reconstruction et du développement de l'Afghanistan.
22 juin 2007	Le premier ministre annonce que le gouvernement souhaitait « voir un certain degré de consensus parmi les Canadiens » au sujet du rôle que jouerait le Canada en Afghanistan à l'avenir.
12 octobre 2007	Le premier ministre annonce la création du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan.

1563); par la suite, ce mandat est prorogé chaque année jusqu'à maintenant.	
Aux élections présidentielles, Hamid Karzai remporte la victoire avec 55 % des votes; il est assermenté à titre de président de l'Afghanistan le 7 décembre 2004.	7 octobre 2004
L'OTAN étend les opérations de la FIAS à la partie ouest de l'Afghanistan.	10 février 2005
Le Canada prend le commandement de l'équipe provinciale de reconstruction dans la ville de Kandahar.	16 août 2005
Les Forces canadiennes entament leur redéploiement de Kaboul à Kandahar.	Août 2005
Tenue d'élections parlementaires et provinciales dans l'ensemble de l'Afghanistan.	18 septembre 2005
Mise en place de l'Équipe consultative stratégique du Canada pour fournir des conseils aux ministères afghans (Opération Argus).	Septembre 2005
Convocation de l'Assemblée nationale afghane pour la première fois en trente ans.	19 décembre 2005
Signature à Londres (R. U.) du Pacte pour l'Afghanistan, d'une durée de cinq ans (2006 à 2011).	31 janvier 2006
Les donateurs internationaux réunis à Londres prennent des engagements en vue de fournir une aide additionnelle de 10,5 milliards de dollars d'ici 2011.	1er février 2006
Les Forces canadiennes dans la province de Kandahar amorcent leurs activités dans le cadre de l'Opération Archer (OEF) et prennent le commandement des activités de l'OTAN à l'appui de la sécurité, du développement et de la gouvernance dans la province.	Février 2006
Le Parlement canadien approuve une prolongation de deux ans des activités canadiennes en Afghanistan (efforts diplomatiques, aide au développement, police civile et personnel militaire) et accorde le financement et l'équipement requis pour la période en question.	17 mai 2006

28 mars 2002	Le Conseil de sécurité des Nations Unies met sur pied la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (résolution 1401).
13 juin 2002	La Loya Jirga élit Hamid Karzai à titre de dirigeant intérimaire de l'État transitoire afghan jusqu'en 2004.
Août 2002	Affectation des militaires canadiens dans la région de Kaboul (Opération Athena).
17 mars 2003	Le Canada (ACDI) prend des engagements totalisant 250 millions de dollars au titre de la reconstruction et du développement de l'Afghanistan pour 2003 et 2004.
16 avril 2003	À la demande du Canada et d'autres pays, l'OTAN accroît son rôle au sein de la FIAS afin d'englober l'établissement d'un QG mixte, la permutation des commandants choisis par le SACEUR et la coordination stratégique via le SHAPE.
11 août 2003	LOTAN prend en charge le commandement et la coordination de la FIAS.
Septembre 2003	Ouverture de l'ambassade du Canada à Kaboul.
13 octobre 2003	Le Conseil de sécurité des Nations Unies autorise la FIAS à mener des opérations dans toutes les parties du territoire de l'Afghanistan, et il proroge son mandat jusqu'en décembre 2004 (résolution 1510).
4 janvier 2004	La Loya Jirga adopte une nouvelle constitution afghane.
9 février 2004	Le Canada (lieutenant général Rick Hillier) prend le commandement de la FIAS pour une période de six mois.
1er avril 2004	Les donateurs réunis à la Conférence de Berlin prennent des engagements de 8,2 milliards de dollars américains pour la reconstruction; le Canada prend des engagements de 250 millions de dollars pour la période allant de 2005 à 2009.
7 septembre 2004	LOTAN porte de 6 500 à 10 000 le nombre de militaires déployés en Afghanistan.
17 septembre 2004	Le Conseil de sécurité des Nations Unies proroge le mandat de la FIAS jusqu'en octobre 2005 (résolution

13 novembre 2001	L'Alliance du Nord pénètre dans Kaboul. Chute du gouvernement taliban.
14 novembre 2001	Le Conseil de sécurité des Nations Unies condamne les talibans, appuie les initiatives internationales ayant pour but d'éradiquer le terrorisme et soutient résolument les mesures visant à mettre en place une nouvelle administration de transition en Afghanistan (résolution 1378).
5 décembre 2001	Les accords de Bonn prévoient l'établissement d'un gouvernement afghan intérimaire et énoncent des objectifs devant orienter la transition vers la démocratie au lendemain du conflit.
7 décembre 2001	Les forces internationales prennent le contrôle de la province de Kandahar à la suite de la capitulation des talibans
20 décembre 2001	Le Conseil de sécurité des Nations Unies autorise la création d'une force de sécurité internationale, la FIAS (résolution 1386); cette autorisation est prorogée tous les six mois.
22 décembre 2001	Hamid Karzai est assermenté à la tête du comité de 30 membres constituant le gouvernement intérimaire afghan.
4 janvier 2002	Les premiers contingents de la FIAS (force multinationale) sont déployés; au départ, ils sont sous le commandement du Royaume Uni (lieutenant général John McColl).
21 et 22 janvier 2002	La conférence réunissant les pays donateurs à Tokyo se traduit par des engagements totalisant 4,5 milliards de dollars américains en vue de la reconstruction; l'engagement du Canada se chiffre à 100 millions de dollars.
25 janvier 2002	Le Canada rétablit ses relations diplomatiques avec l'Afghanistan; l'honorable John Manley, vice premier ministre, se rend à Kaboul.
Février-août 2002	850 militaires canadiens sont déployés à Kandahar dans le cadre de l'OFEF.

9 septembre 2001	Ahmad Shah Masoud, chef rebelle des moudjahidines, est assassiné par les talibans/Al-Qaïda
11 septembre 2001	Des attaques terroristes sont perpétrées à New York, à Washington (DC) et en Pennsylvanie, aux États Unis; ces attaques ont été organisées par Al-Qaïda à partir de l'Afghanistan.
12 septembre 2001	L'OTAN invoque l'article 5 du Traité de Washington, qui stipule que l'attaque d'un allié constitue une attaque à l'endroit de tous les membres de l'Alliance.
12 septembre 2001	Le Conseil de sécurité des Nations Unies réaffirme le droit à l'autodéfense individuelle ou collective en vertu de la Charte des Nations Unies et appelle tous les États à coopérer afin que les personnes qui ont parrainé, organisé et commis les attentats du 11 septembre soient traduits en justice, en insistant sur le fait que quiconque hébergerait ces personnes serait tenu responsable (résolution 1368).
20 septembre 2001	Les États Unis demandent que le gouvernement afghan livre tous les membres d'Al-Qaïda résidant sur son territoire et ferme tous les camps d'entraînement terroriste. Le gouvernement afghan rejette l'ultimatum américain et refuse de livrer Oussama Ben Laden.
21 septembre 2001	Le Secrétaire général des Nations Unies nomme un Représentant spécial (RSSG) pour l'Afghanistan; le premier à être nommé à ce poste est l'Algérien Lakdar Brahimi.
7 octobre 2001	Les forces américaines et britanniques amorcent des frappes aériennes contre des cibles d'Al-Qaïda et des talibans en Afghanistan dans le cadre de l'Opération Enduring Freedom (OEF).
8 octobre 2001	L'Opération Apollo, menée par le Canada sous l'égide de l'OEF dirigée par les États-Unis, comporte le déploiement de navires de guerre et d'avions canadiens dans le Golfe Persique et la mer d'Oman.
9 novembre 2001	L'Alliance du Nord s'empare de Mazâr-e-Sharif et avance vers Kaboul et d'autres villes.

Annexe 6 : Chronologie

juillet 1973	Le roi Zahir Shah est renversé; la République d'Afghanistan est instaurée; Sardar Mohammad Daoud Khan en est le premier président.
juin 1975	Le parti Jamiat Islami lance un mouvement d'insurrection à la suite d'une tentative avortée de renversement du gouvernement Daoud.
27 avril 1978	Le gouvernement du président Daoud est renversé à la suite d'un coup d'État de l'armée afghane; déclaration de la République démocratique d'Afghanistan, dirigée par le président Nur Muhammad Taraki.
25 décembre 1979	L'Union soviétique envahit l'Afghanistan.
15 mai 1987	Début du retrait des troupes soviétiques; les dernières troupes quittent le pays le 15 février 1989.
Mars 1989	Début de la guerre civile. Le conflit s'intensifie en 1992.
1994	Les talibans gagnent en force et prennent le contrôle d'une grande partie des régions situées au sud et à l'ouest de l'Afghanistan.
27 septembre 1996	Kaboul tombe aux mains des talibans.
1997-2000	Les combats se poursuivent entre les talibans et l'Alliance du Nord; néanmoins, en 1998, les talibans contrôlaient 90 % du territoire afghan.
juillet 1997	Lahkdar Brahimi est l'Émissaire spécial du Secrétaire général des Nations Unies en Afghanistan jusqu'en 1999.
15 octobre 1999	Le Conseil de sécurité des Nations Unies impose des sanctions financières pour forcer l'Afghanistan à livrer Oussama Ben Laden (résolution 1267).
19 décembre 2000	Le Conseil de sécurité des Nations Unies impose à l'Afghanistan de nouvelles sanctions ayant trait à Al Qaïda, Oussama Ben Laden et les talibans (résolution 1333).
9 mars 2001	Destruction des Boudhas de Bamiyân par les talibans.

Le Pacte pour l'Afghanistan est le reflet de l'engagement de la communauté internationale à appuyer l'Afghanistan dans le processus de transition de ce pays vers la stabilité et le développement durable. Le Pacte doit en principe être étayé par la Stratégie de développement national de l'Afghanistan.

Annexe 5 : Pacte pour l'Afghanistan – Objectifs et échéanciers

C'est le 31 janvier 2006 à Londres que les représentants de 51 pays et de dix organisations¹ ont pris part à l'établissement du Pacte pour l'Afghanistan, lors d'une réunion coprésidée par les Nations Unies et le gouvernement de l'Afghanistan. Ce pacte énonce des objectifs cruciaux pour l'Afghanistan ainsi que des échéanciers dans les domaines de la sécurité, de la gouvernance, des droits de la personne et du développement économique et social pour la période allant de 2006 à 2011. En voici quelques exemples :

- **Sécurité** : le Pacte reprend l'objectif des accords de Bonn consistant à porter l'effectif de l'Armée nationale afghane à 70 000 membres d'ici 2010 (ce chiffre pourrait être porté à 80 000, sous réserve d'une approbation formelle en 2008); il propose également que la Police nationale afghane et la Police frontalière afghane totalisent un effectif de 62 000 membres d'ici 2010 (ce dernier chiffre a subséquemment été porté à 82 000).
- **Gouvernance** : les nominations à tous les postes, de tous niveaux, de la fonction publique devraient être fondées sur le mérite, de pair avec des procédures d'examen détaillé et des évaluations fondées sur le rendement, et ce, d'ici la fin de 2010.

- **Droits de la personne** : d'ici 2010, il devra y avoir accroissement de la capacité du gouvernement à se conformer à ses obligations en matière de droits de la personne en vertu de traités et à faire rapport à ce sujet, et les organismes publics de la sécurité et de l'exécution de la loi devront prendre des mesures correctives, notamment l'adoption de codes de conduite et de procédures visant à prévenir les arrestations et les détentions arbitraires, la torture, l'extorsion et l'expropriation illégale.

- **Développement économique** : d'ici 2010, au moins 65 % des ménages et 90 % des établissements non résidentiels dans les grands centres urbains ainsi qu'au moins 25 % des ménages dans les régions rurales devraient être alimentés en électricité.

- **Développement social** : d'ici 2010, les taux nets d'inscription à l'école primaire devraient atteindre au moins 60 % pour les filles et 75 % pour les garçons, le nombre de femmes faisant partie du personnel enseignant devrait être haussé de 50 % et les services de santé de base devraient pouvoir être dispensés à au moins 90 % de la population.

¹ Se reporter à l'annexe IV du Pacte pour l'Afghanistan afin d'avoir la liste complète des pays et organisations participants ainsi que des observateurs.

voisins et la réalisation de progrès pour ce qui est d'éliminer la menace que constituent les talibans, Al-Qaïda et les autres « groupes d'extrémistes ». Il était prévu que les progrès vers la réalisation de ces objectifs fassent l'objet d'un examen annuel.

En décembre 2005, les ministres des Affaires étrangères des pays membres de l'OTAN ont approuvé un Plan des opérations revu et corrigé visant à orienter les efforts de la FIAS. Le Plan énonce les principales tâches que doit accomplir la FIAS ainsi que les principales difficultés qu'elle doit surmonter au fur et à mesure qu'elle étend ses opérations dans le Sud et l'Est du pays. Un document clé à l'appui du Plan des opérations revu et corrigé est le Combined and Joint Statement of Requirements (C-JSOR) (Énoncé combiné et conjoint des exigences), qui expose en détail la nature et la taille des forces requises dans le cadre de la mission élargie. On s'attend à ce que les pays membres de la FIAS offrent des forces afin de combler les manques d'effectifs, pour qu'on soit ainsi en mesure de répondre aux besoins mentionnés dans le C-JSOR; cependant, des insuffisances importantes en personnel n'ont toujours pas été comblées, particulièrement dans le Sud de l'Afghanistan.

de bons offices; aider le gouvernement de l'Afghanistan à mettre en œuvre le Pacte pour l'Afghanistan; faire la promotion des droits de la personne; procurer une assistance technique; continuer à gérer toutes les activités de secours humanitaires, de remise en état, de reconstruction et de développement, en coordination avec les autorités afghanes.

ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD (OTAN)

Le 12 septembre 2001, l'OTAN a invoqué l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord. Cet article porte sur le principe de légitime défense collective et prévoit qu'une attaque contre un ou plusieurs partenaires de l'alliance en Europe ou en Amérique du Nord doit être considérée comme une attaque contre l'ensemble des partenaires. L'article 5 autorise chaque membre de l'OTAN à prendre les mesures qu'il juge nécessaires, y compris le recours aux forces armées, afin d'aider le pays allié victime d'une attaque à exercer son droit à la légitime défense individuelle ou collective.² L'article 5 stipule également que toutes les mesures prises doivent être communiquées au Conseil de sécurité de l'ONU et que les actions de l'alliance doivent cesser une fois que le Conseil de sécurité a pris les mesures requises pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationale. L'OTAN invoquait l'article 5 pour la toute première fois de son histoire.

En août 2003, l'OTAN s'est vu confier le commandement stratégique et la coordination de la Force internationale d'assistance à la sécurité mandatée par le Conseil de sécurité de l'ONU. En octobre, le Conseil de l'Atlantique Nord a convenu d'une stratégie à plus long terme quant au rôle que joue l'OTAN au sein de la FIAS en Afghanistan. Aux termes de cette stratégie³, l'OTAN avait pour principal objectif stratégique de coopérer avec l'ONU et l'Union européenne pour aider l'autorité de transition afghane à s'acquitter de sa responsabilité consistant à assurer la sécurité et l'ordre. L'OTAN a énoncé quatre éléments clés s'avérant essentiels pour qu'on en arrive à l'état final souhaité en Afghanistan⁴ : l'élection d'un gouvernement représentatif devant succéder à l'autorité de transition; la réalisation de progrès satisfaisants en ce qui concerne l'établissement d'une Armée nationale afghane multithématique et efficace sur le plan opérationnel pouvant assurer la sécurité de la population afghane, des organismes de l'ONU et des ONG; la réalisation de progrès satisfaisants concernant la consolidation du gouvernement central et des institutions liées à la sécurité intérieure, telles que la police et l'appareil judiciaire; la cessation ou la modification du comportement des seigneurs de guerre; l'amélioration satisfaisante des relations de l'Afghanistan avec ses pays

² Droit à la légitime défense individuelle ou collective, reconnu par la Charte des Nations Unies (article 51).
³ Voir la résolution S/RES/970 – Voir l'annexe pour le Plan de l'OTAN.
⁴ Un pays autonome, modéré et démocratique, en mesure d'exercer son pouvoir à l'échelle du pays et pouvant assurer la sécurité sans l'aide de la FIAS.

Annexe 4 : Documents pertinents des Nations Unies et de l'OTAN

RÉSOLUTIONS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES¹

Les États membres et les organismes d'opérations des Nations Unies sont depuis longtemps préoccupés par la situation en Afghanistan. Ces trente dernières années, par l'adoption de résolutions et l'octroi de mandats successifs, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale de l'ONU se sont efforcés de favoriser la paix et la sécurité, notamment en imposant des sanctions, et de fournir des secours humanitaires et de l'aide au développement.

À la suite des attentats du 11 septembre perpétrés contre les États-Unis par le groupe Al-Qaïda basé en Afghanistan, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté une série de résolutions qui ont contribué à faire en sorte que la communauté internationale puisse offrir une aide militaire et humanitaire et un soutien en matière de reconstruction et de développement, à l'appui de l'administration de transition afghane naissante et du gouvernement de l'Afghanistan élu subséquentement, dirigé par Hamid Karzaï. Ces résolutions comprenaient l'autorisation, en décembre 2001 (S/RES/1386), d'établir une force de sécurité internationale, en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU. Cette force pouvait prendre toutes les mesures nécessaires pour aider l'autorité interimaire de l'Afghanistan à maintenir la sécurité à Kaboul et dans les environs de cette ville. Le Conseil a ensuite autorisé le renouvellement du mandat de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) ainsi que son élargissement à l'échelle du pays à compter de 2003 (S/RES/1510). Le Conseil a continué d'approuver tous les ans le renouvellement du mandat de la FIAS depuis 2003, l'approbation la plus récente ayant eu lieu en septembre 2007 (S/RES/1776). Cette dernière résolution encourage la FIAS et les autres partenaires à maintenir leurs activités de formation, d'encadrement et d'autonomisation des forces de sécurité nationales afghanes. Pour le Conseil de sécurité, la situation en Afghanistan constitue toujours une menace pour la paix et la sécurité internationale.

C'est au Conseil de sécurité qu'il a incombé de créer la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA), en mars 2002 (S/RES/1401), et d'annoncer les activités incluses dans son mandat. Le Conseil a renouvelé annuellement le mandat de la MANUA, qui englobe six principaux éléments :

- prodiguer des conseils politiques et stratégiques relatifs au processus de paix; offrir

¹ Voir le site <http://www.un.org/french/docs/cs/>

Mémoires présentés par des organisations et des groupes

- Les Artistes pour la Paix
- Parti libéral du Canada
- Newfoundland & Labrador Human Rights Association
- Ontario Voice of Women for Peace
- Oxfam Canada et Oxfam Québec
- Centre Pearson pour le maintien de la paix
- Pétition signée par des citoyens de Guelph (Ontario) préoccupés par le sujet
- Association des médecins pour la survie mondiale
- Cours de Science politique 102, University Canada West
- Conseil de Senlis
- Society to Promote Departments of Peace, section régionale de Hamilton
- Society to Promote Departments of Peace, section régionale de Victoria
- Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense
- Congrès islamique canadien
- Groupe des 78
- Ruxted Group
- Victoria Women in Black
- Mouvement fédéraliste mondial
- Groupe de citoyens de Merritt (C.B.)
- Mémoire conjoint, Civilian Peace Service, Subshahara Centre, Institut canadien pour la résolution des conflits et Canadian Institute for Applied Negotiation
- Afghanistan Research Group
- Afghanistan Reference Group
- Afghanistan Working Group of the Centre for Peace Studies, Université McMaster
- Association de la Force aérienne du Canada
- Canada-Afghanistan Solidarity Committee
- Canadian Coalition to End Global Poverty
- Fédération canadienne des femmes diplômées des universités
- Secours Quaker Canadien
- Société canadienne de la Croix-Rouge
- Femmes Canadiennes pour les Femmes en Afghanistan
- CARE Canada
- Center for Ethics
- Christian Reformed Churches in Canada
- Conférence des associations de la défense
- Global Compliance Research Project
- Parti Vert du Canada

Mémoires présentés par des particuliers

(suite)

Murray, Pat	Kenney, Tim
Napier, Edward J.	Kerr, Donald J.
Nicholls, Gordon	Keuk, Boun Pong
Ostofi, Gary	Kienholtz, Phillip
Ouellette, Louise	Kilgour, David, Hon.
Pache, Marc	King, Donald
Paris, Bruno	Kippen, Grant
Parkes, Anna	Knott, Freda
Perroni, Vic A.	Knox, Allyne
Petrolakas, George	Labrie, Daniel
Poelman, Hughes	Lacombe, Denis
Poisson, Gilles	Lafontaine, Jacques
Porter, Christopher	Langlois, Yves
Radford, Robert	Lavoie, Marlene
Reddick, Helen M.	Lee, Rex
Rowswell, John	LeHay, David
Roy, Guy	Lemieux, Sylvie
Ruel, Marc	Lighthwater, Judy
Selzer, Guy	Lyons, Phil
Seymour, Tim	MacLeod, Paul G.
Shore, Jennifer	Mader, Les
Simard	Mansour, Danny
Simard, Jean-Phillippe	Maranda, Michel
Slater, Catherine & Gott, Jean	Marshall, Beatrice
Slavin, Ruth	Martens, E.
Smith, Karen	Martin, Paul B.
Sotas, Wilma	May, Miriam
Spotton, William	McDonald, Patrick
St-Amand, Martin	McGill, Hunter
Stevensson, Allan	McMurdo, Jeff
Taylor, Edward	Meister, Don
Tippel, Henry	Melliar, Gordon
Trembley, V.	Mendes, Errol P.
Turgeon, Serge	Miles, Robert
V, Steve	Mills, Alex
Vukovic, John	Mills, Donald
Weera, Seddiq	Morency, Benoit
White, Jeff	Mugasera, Léon
Wilson, Robert R.	
Wilson, Sharon	
Yeatman, Tim	

Mémoires présentées par des particuliers

(suite)

- Bilodeau, Marguerite
 Bishop, Ann
 Blais, Jean Jacques, Hon.
 Borgerson, Larry
 Borremans, Guy
 Bouchard, Agnes
 Boutin, Magella
 Bowler, Gerry
 Brett, Jane
 Campbell, Donald
 Cantin, Fernande
 Capstick, Col. (Ret.) Mike
 Carten, John Frederick
 Cecil, Andrew
 Chan, Colin
 Chartier, Benoit
 Chavarté, Brandon
 Chawla, Attar S.
 Ciotti, Damien
 Clayton, Jeff; Hislop, David; Hruskoci, Joanna; & Knight, Paul
 Couture, Ann
 Crawford, Brett
 Daigle, Denis
 Daniel, Edwin E.
 Davison, Brian
 de Puyalon, Guy
 De Valencia, Nicolas
 Deen, Zobair David
 Demers, Jacques
 Deschamps, Jean
 Deslauriers, Nicole
 Désorcy, Jean
 Dion, Eric
 Dobson, Hugh
 Drader, Nathan
 Dresser, Robert
 Drouin, Yvon & Doyon, Jocelyn
 Duhaime, Marc
 Dupuis, Jacques
 Elliot, James
 Erickson, Ken
 Fagan, John
 Farago, Frank
 Farkas, Desiree & Edward
 Fortin, Line
 Fortin, Louis
 Foster, John
 Franchomme, Joseph
 Fraser, Alan & Roberta
 Fresnais, Gilles
 Gagné, Roger
 Gardiner, Graeme
 Gardiner, J. Graeme
 Gargoura, Armand
 Gilbert, Noémie
 Goldstein, Rosa
 Govindraj, Suman & Vrishank, Master
 Goyette, Pierre
 Greene, Carol
 Guenter, Clarence A.
 Guindon, Johanne
 Gurr, G.
 Hanlon, Peter
 Hannesson, Chris
 Hansen, Paul
 Harter, Anthony
 Hartnagel, Timothy & Patricia
 Hegyi, Sandy
 Hemming, Timothy
 Hennessey, Peter
 Henri du Vair, Pierre
 Heynen, Jan
 Hill, Derek
 Hoepfner, David
 Irving, Bill
 Janzen, Gerhard & Mary
 Jetté, Marco
 Johnson, John M.
 Johnston, Wade
 Kamal, Sarah
 Keeping, Janet
 Kendirgi, Max
 Kennedy, Michael

Annexe 3 : Présentation des mémoires – Aperçu

Le Groupe a eu des rencontres avec un large éventail de parties prenantes du Canada et d'ailleurs, mais il tenait à ce que la population puisse s'exprimer pour pouvoir tenir compte des opinions ainsi formulées dans le cadre de son analyse. Les citoyens ont donc été invités à soumettre des mémoires au Groupe entre le 1er novembre et le 3 décembre 2007. Le Groupe a reçu au total 219 mémoires présentés par des particuliers et par des organisations. Tous ces mémoires ont été archivés sur le site Web du Groupe.

Ces mémoires ont mis en lumière les divergences de points de vue à propos de la mission que le Canada mène actuellement en Afghanistan. Dans la majorité de ces mémoires, on faisait valoir que le Canada devait réorienter ses efforts, et des stratégies étaient proposées pour hausser l'efficacité des activités menées par notre pays, que ce soit au moyen d'une hausse des investissements destinés à l'aide au développement et à l'aide humanitaire, d'une intensification des efforts diplomatiques ou d'une réduction, sous une forme ou sous une autre, de la présence du personnel militaire canadien. Seulement 30 % environ des mémoires traitaient directement d'une ou de plusieurs des options faisant partie du mandat du Groupe. Les auteurs des mémoires en question appuyaient l'option 1 (continuer à former des militaires et des policiers afghans, et procéder à un retrait graduel des troupes canadiennes à compter de février 2009) ou encore l'option 4 (retirer toutes les forces militaires canadiennes après février 2009, à l'exception d'un petit contingent qui assurera la sécurité des secouristes et diplomates canadiens).

Le Groupe tient à remercier l'ensemble des particuliers et des organisations qui ont pris le temps de lui faire part de leurs opinions au sujet de la présence actuelle et future du Canada en Afghanistan.

Mémoires présentés par des particuliers

Acker, Allison
Allard, Greg
Allen, Linda L.
Anderson, Dorothy
Arhire, Manuela
Armstrong-Whitworth, Peter
Arner, Dorothy
Assaf, Dany
Badeau, Normand
Baines, Robert
Bates, Ronald W.
Bavellas, J.
Beattie, Liane
Beaubien, Paul J.S.
Beaudet, Normand
Belanger, Monique
Bell, John
Bell, Margaret
Bell, Sidney
Berard, Jacques
Berry, Alastair James

- * Colonel Serge Labbé, commandant, équipe consultative stratégique (Kaboul, Afghanistan)
- * Arif Lalani, ambassadeur du Canada en République islamique d'Afghanistan
- * Major Louis Lapointe, équipe de liaison et de mentorat opérationnel – police, Force opérationnelle interarmées – Afghanistan, province de Kandahar
- * Brigadier-général Guy Laroche, commandant, Force opérationnelle interarmées – Afghanistan, province de Kandahar
- Kevin Lynch, greffier du Conseil privé
- L'honorable Peter Gordon MacKay, ministre de la Défense nationale et ministre de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique
- John McNee, Représentant permanent du Canada aux Nations Unies, New York
- * Colonel Mike McLean, attaché militaire, ambassade du Canada, République islamique d'Afghanistan
- Robert McRae, ambassadeur et Représentant permanent du Canada auprès de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
- * Major Richard Moffet, groupement tactique, Force opérationnelle interarmées – Afghanistan, province de Kandahar
- * Dave Muirhead, Gendarmerie royale du Canada, équipe provinciale de reconstruction, province de Kandahar
- L'honorable Beverley J. Oda, ministre de la Coopération internationale
- * George Saibel, ministre (développement), ambassade du Canada, République islamique d'Afghanistan
- * Ron Scharz, chef de l'aide, équipe provinciale de reconstruction, province de Kandahar
- Stephen Wallace, vice-président, Groupe de travail sur l'Afghanistan, Agence canadienne de développement international
- * Major Michel Zybala, commandant de la police militaire, Force opérationnelle interarmées – Afghanistan, province de Kandahar

* Karen Foss, directrice politique adjointe, équipe provinciale de reconstruction, province de Kandahar	Lan Brodie, chef de cabinet du premier ministre Stephen Harper
Robert Greenhill, président, Agence canadienne de développement international	Susan Cartwright, conseillère de la politique étrangère et de la défense
* Lieutenant-colonel Pierre Girard, commandant adjoint, équipe de liaison et de mentorat opérationnel, Force opérationnelle interarmées – Afghanistan, province de Kandahar	* Lieutenant-colonel Bob Chamberlain, commandant, équipe provinciale de reconstruction, Kandahar
Major-général Tim Grant, commandant adjoint, Commandement de la Force expéditionnaire du Canada	* Lieutenant-colonel Jim Davis, Force opérationnelle interarmées – Afghanistan, province de Kandahar
Général Rick Hillier, chef d'état-major de la Défense	* John Davison, directeur politique, équipe provinciale de reconstruction, province de Kandahar
* Glen Hodgins, conseiller (politique), ambassade du Canada, République islamique d'Afghanistan	Vice-amiral Davidson, représentant des Forces canadiennes, mission permanente du Canada auprès de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
* Ron Hoffmann, chef de mission adjoint, ambassade du Canada, République islamique d'Afghanistan	* Major Steve Desjardins, commandant, centre de renseignements de toutes sources, Force opérationnelle interarmées – Afghanistan, province de Kandahar
* Ed Jager, conseiller politique auprès du brigadier-général Guy Laroche (province de Kandahar), ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	Leonard J. Edwards, sous-ministre, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Jim Judd, directeur, Service canadien du renseignement de sécurité	* Linda Garwood-Filbert, Service correctionnel du Canada, équipe provinciale de reconstruction, province de Kandahar
* Colonel Christian Juneau, commandant adjoint, Force opérationnelle interarmées – Afghanistan, province de Kandahar	

* Shirine Pont, directrice de pays pour l'Afghanistan, Peace Dividend Trust	Tamin Sediqui, président, Afghanistan Council	John Siebert, directeur exécutif, Project Ploughshares	* Catherine Sobrevaya, directrice de pays, Mennonite Economic Development Associates	* Rory Stewart, président-directeur général de la fondation Turquoise Mountain et auteur	Jamie Terzi, directeur de pays adjoint, CARE Afghanistan	Joanne Trotter, Fondation Aga Khan	Carrie Vandewint, conseillère en politiques, Affaires humanitaires, Vision mondiale Canada	* George Varughese, représentant de pays pour l'Afghanistan, Fondation pour l'Asie	Représentants du gouvernement du Canada		L'honorable Maxime Bernier, ministre des Affaires étrangères	Sheila Bird, directrice générale, Groupe de travail sur l'Afghanistan, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	Margaret Bloodworth, conseillère nationale de la sécurité, Bureau du Conseil privé	Stefan Lehmeier, coordonnateur, Groupe de travail sur les opérations de paix, Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix	Geoff Loane, représentant nord-américain, Comité international de la Croix-Rouge	David Lord, coordonnateur, Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix	Norine Macdonald, présidente et fondatrice, Conseil de Senlis	Général Paul Manson (à la retraite), président, Institut de la Conférence des institutions de la défense	Shuvaloy Majumbar, directeur de pays en résidence pour l'Afghanistan, International Republican Institute	Peggy Mason, présidente du comité exécutif, Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix	* Aly Mawji, représentant résident, Aga Khan Development Network	Kevin McCort, directeur général intermédiaire, CARE Canada	Michael Messenger, vice-président, Affaires publiques, Vision mondiale Canada	Joseph Patak, Adam Smith Council	Colonel Alain-Michel Pellerin (à la retraite), directeur exécutif, Conférence des associations de la défense
---	---	--	--	--	--	------------------------------------	--	--	--	--	--	---	--	--	--	---	---	--	--	--	--	--	---	----------------------------------	--

Janice Stein, titulaire de la Chaire Belzberg en gestion de conflit et directrice du Centre Munk d'études internationales, Université de Toronto	J. Alexander Thier, conseiller principal en primauté du droit, United States Institute of Peace
Organisations non gouvernementales	
Almas Bawar Zakhilwal, Country Director (bureau d'Ottawa), Conseil de Senlis	Aziz Amiri, Canada-Afghanistan Business Council
Robina Bangash, Fondation Aga Khan	Gerry Barr, président et chef de la direction, Conseil canadien pour la coopération internationale
* Anja de Beer, directrice, Agency Coordinating Body for Afghan Relief	Steve Cornish, conseiller en politique et promotion des intérêts, CARE Canada
Isabelle Daoust, conseillère principale, droit international humanitaire, Société canadienne de la Croix-Rouge	* Ed Epp, vice-président, développement des ressources, Menmonite Economic Development Associates
Lieutenant-général Richard J. Evraire (à la retraite), Conférence des associations de la défense	
Nigel Fisher, président et chef de la direction, UNICEF Canada	Scott Gilmour, directeur exécutif, Peace Dividend Trust
Ghulan Abass Gupta, Fondation Aga Khan	Sanjeev Gupta, gestionnaire régional, Fondation Aga Khan
Fazel Rabi Haqbeen, agent principal de programme, Fondation pour l'Asie	Palwasha Hassan, directeur de pays, Droits et démocratie
Hilary Homes, responsable de campagne, Justice internationale, sécurité et droits de la personne, Amnistie internationale Canada	Oren Ipp, chef des programmes, National Democratic Institute, Afghanistan
* Lex Kassenberg, directeur de pays, CARE Afghanistan	Sa Majesté l'Aga Khan IV
Paul King, chef de parti, Afghanistan Parliametary Assistance Project	Pierre Krahenbuhl, directeur des opérations, Comité international de la Croix-Rouge
Paul Larose Edwards, directeur exécutif, CANADEM	Sonia Lebesgue, agente de programme, Développement et paix

- Sarah Chayes, auteure, journaliste, fondatrice de l' Arghand Coöperative
- Anthony Cordesman, titulaire de la Chaire Arleigh A. Burke en études stratégiques, Center for Strategic and International Studies
- Paul Fishstein, directeur, Afghanistan Research and Evaluation Unit
- Louise Fréchette, « Senior Fellow », Centre for International Governance Innovation, Université de Waterloo
- Jack Granatstein, professeur émérite de recherche en histoire, Université York
- Fen Hampson, directeur, Norman Patterson School of International Affairs, Université Carleton
- Peter Harder, conseiller principal, Fraser Milner Casgrain (et ancien sous-ministre des Affaires étrangères, de 2003 à 2007)
- Bob Hathaway, directeur, programme de l'Asie, Woodrow Wilson International Center for Scholars
- Lee Hamilton, président et directeur, Woodrow Wilson International Center for Scholars
- Paul Heinbecker, « Senior Fellow », Centre for International Governance Innovation, Université de Waterloo
- Seth Jones, spécialiste du contre-terrorisme, RAND Corporation
- Arthur Kent, journaliste
- Cheshmak Farhoumand-Sims, professeure adjointe, études sur le conflit, Université St. Paul (et Afghan Women's Advocacy Commission of Canada)
- Eugene Lang, auteur, rédacteur et expert-conseil en matière de politique publique (ancien chef de cabinet de deux ministres de la Défense nationale du Canada, de 2002 à 2006)
- David Mansfield, expert-conseil indépendant et spécialiste de la lutte contre les stupéfiants
- * Joanna Nathan, analyste principale sur l'Afghanistan, International Crisis Group
- Ambassadeur Ron Neumann, ancien ambassadeur des États-Unis en République islamique d'Afghanistan (de 2005 à 2007)
- Keith Newman, vice-président, Envronics Research Group Ltd.
- Ambassadeur Manfred von Nostiz (à la retraite), ancien diplomate canadien
- Roland Paris, titulaire de la Chaire de recherche en sécurité et gouvernance internationales, Université d'Ottawa
- Ahmed Rashid, auteur et journaliste
- Robin Raphael, premier vice-président, National Defence University
- Bruce Reidel, Institut Brookings
- Barnett Rubin, directeurs des études et « Senior Fellow », Center on International Cooperation, New York University

* Elizabeth Bayer, directrice de pays adjointe, Afghanistan, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime	Andrew Cox, chef de bureau, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, Nations Unies	Ambassadeur Lakhdar Brahimi, ancien conseiller spécial du Secrétaire général des Nations Unies	Erica Feller, haute-commissaire adjointe pour la protection, Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés	Jean-Marie Guéhenno, Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies	Sir John Holmes, Secrétaire général adjoint et coordonnateur de l'aide d'urgence des Nations Unies	* Abdul Latif, adjoint aux affaires politiques, Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (province de Balkh)	* Salvatore Lombardo, représentant en Afghanistan, Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés	* Catherine Mbengue, représentante en Afghanistan, Fonds des Nations Unies pour l'enfance	Janan Mosazai, ancien conseiller aux affaires politiques, Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan	L'honorable Jean-Jacques Blais, ancien chef de mission en Afghanistan pour Elections Canada (et ancien député et ministre canadien)
Spécialistes de la question afghane et spécialistes de domaine										
* David Wilson, directeur, Programme pour un nouveau départ en Afghanistan, Programme de développement des Nations Unies	Hafiz Pasha, sous-secrétaire général pour l'Asie, Programme de développement des Nations Unies	* Anita Nitrody, directrice de pays, Afghanistan, Programme de développement des Nations Unies								

Ambassadeur Daan W. Everts, Haut représentant de l'OTAN en Afghanistan	Brigadier-général James Ferron, J2 (chef du renseignement), quartier général de la FIAS	Lieutenant-général P. J. M. Godderij, directeur, état-major militaire international	Martin Howard, Secrétaire général adjoint (opérations), OTAN	Général Dan K. McNeill, commandant, Force internationale d'assistance à la sécurité, Afghanistan	* Major-général Jacko Page, commandant, Commandement régional du Sud, Force internationale d'assistance à la sécurité, Afghanistan	Lieutenant-général David Richards, Allied Rapid Reaction Corps (ARRC), OTAN	* Major-général Garry Robison, commandant adjoint – stabilité, Force internationale d'assistance à la sécurité, Afghanistan	* Jaap de Hoop Scheffer, Secrétaire général, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord	Opération Enduring Freedom (OEF)	* Major-général Robert W. Cone, général commandant, Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan	* Bo Asplund, Représentant spécial adjoint (développement) du Secrétaire général, Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan	* Chris Alexander, Représentant spécial adjoint (politique) du Secrétaire général en Afghanistan, Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan	* Colonel Peter W. Foreman, général commandant adjoint, développement de la police, Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan	* Brigadier-général Jay H. Lindell, commandant, développement de l'Armée de l'air nationale afghane, Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan	* Brigadier-général Dennis C. Tabbenor, général commandant adjoint – développement de l'Armée nationale afghane, Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan	* Brigadier-général Andrew Twomey, général commandant adjoint – programmes, Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan	Salman Ahmed, adjoint exécutif au Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies (présentement un chercheur invité à Princeton)	* Chris Alexander, Représentant spécial adjoint (politique) du Secrétaire général en Afghanistan, Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan	* Bo Asplund, Représentant spécial adjoint (développement) du Secrétaire général, Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan
--	---	---	--	--	--	---	---	--	---	---	---	---	---	--	--	---	---	---	---

Nations Unies

Brigadier-général Mark Ramsay, directeur adjoint des affaires politico-militaires (Europe, OTAN, Russie et Afrique), Etat-major interarmées, département américain de la Défense
 Condoleezza Rice, secrétaire d'Etat, département d'Etat, Etats-Unis
 Mark Robertson, Adjoint à l'agent principal du renseignement national pour l'Asie du sud-est, Bureau du directeur national du renseignement, Etats-Unis
 Herman Schaper, Représentant permanent du Royaume des Pays-Bas à l'OTAN
 Gerhard Schlaudraff, conseiller, division de la réforme de la police en Afghanistan, ministère des Affaires étrangères, République fédérale d'Allemagne
 Nirupam Sen, Représentant permanent de l'Inde aux Nation Unies, New York
 Tom Shannon, secrétaire d'Etat adjoint (hémisphère occidental), département d'Etat, Etats-Unis
 Igor Shcherbak, premier Représentant permanent de la Fédération de Russie aux Nations Unies, New York
 James Shin, secrétaire adjoint à la Défense par intérim pour l'Asie, département américain de la Défense
 Mitch Shivers, sous-secrétaire adjoint à la Défense par intérim pour l'Asie centrale, département américain de la Défense
 * Yvonne Sassen, chargée, ambassade du Royaume des Pays-Bas en République islamique d'Afghanistan
 Mark Strmecki, conseiller politique, Mission permanente des Etats-Unis aux Nations Unies
 Vice-amiral W. D. Sullivan, Représentant militaires des Etats-Unis à l'OTAN
 * Commandant Juha Vauhkonen, commandant adjoint, équipe provinciale de reconstruction dirigée par la Suède, province de Balh Mark Ward, sous-administrateur adjoint par intérim pour l'Asie et le Proche-Orient, Agence américaine pour le développement international
 * Brigadier-général Dieter Warnecke, commandant allemand, Commandement régional du Nord, province de Balh
 Francesc Vendrell, Représentant spécial de l'Union européenne en Afghanistan
 * William Wood, ambassadeur des Etats-Unis en République islamique d'Afghanistan
Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)
 Général John Craddock, Commandant suprême des Forces alliées en Europe
 Lieutenant-général Karl Eikenberry, vice-président, Comité militaire de l'OTAN

Vice-Amiral A. K. Dymock,	Représentant militaire du Royaume-Uni, Mission permanente du Royaume-Uni à l'OTAN
Eric Edelman, sous-secrétaire à la Défense (politiques), département américain de la Défense	Stewart Eldon, Représentant permanent du Royaume-Uni à l'OTAN
Dan Fata, sous-secrétaire adjoint à la Défense (politiques de l'Europe et de l'OTAN), département américain de la Défense	* Colonel Brendon Fraher (Nouvelle-Zélande), commandant du contingent, équipe provinciale de reconstruction, province de Bamiyân
Henrietta Fore, sous-secrétaire d'État et administratrice, Agence internationale pour le développement, États-Unis	* Ettore Francesco, ambassadeur de l'Italie en République islamique d'Afghanistan
Gregory Gortlieb, sous-administrateur adjoint (démocratie, conflit et assistance humanitaire), Agence internationale pour le développement, États-Unis	Stephen Hadley, conseiller à la sécurité nationale (adjoint du président en matière de sécurité nationale), Conseil national de sécurité des États-Unis
* Lieutenant-général Douglas Lute, conseiller adjoint à la sécurité nationale (Irak et Afghanistan), Conseil national de sécurité des États-Unis	Victoria Nuland, Représentante permanente des États-Unis à l'OTAN
* Lieutenant-colonel Per Olsson, chef d'état-major, équipe provinciale de reconstruction dirigée par la Suède, province de Balkh	* Andrew Patrick, chargé, ambassade du Royaume-Uni en République islamique d'Afghanistan
Alan Pino, agent du renseignement national (Proche-Orient), Bureau américain du directeur de la Sécurité nationale	

* Qadir Norzai, Conseil provincial de Kandahar	* Hajj Mahmud Ogha, sage tribal, province de Kandahar	* Said Zahir Ogha, sage tribal, province de Kandahar	* Hajj Pacha, membre de la Amn Jirga (de la paix)	* M. Salam, sage tribal, province de Kandahar	Sima Samar, présidente, Commission afghane indépendante des droits de la personne	* Sayed Rahim Sattar, vice-président, Bureau afghan de coordination des ONG	* Khan Shirin, représentant, Conseil de développement communautaire, province de Bamiyan	* Tabardin, sage tribal, province de Kandahar	* Karim Talib, sage tribal, province de Kandahar	* Ahmad Shah Tarakai, Conseil provincial de Kandahar	* Harish Vashisthat, enseignant, École de la fonction publique, province de Bamiyan	* Ali Yawar, sage tribal, province de Kandahar	* Zalma Younsi, sage tribal, province de Balkh	Richard Duqu�, Représentant permanent de la République de France à l'OTAN
* Fatima Hassam Zada (bénéficiaire de services de microcrédit), province de Bamiyan	Hameed Zarabi, rédacteur en chef, magazine Ashian	* Sages de la Shura du district de Zharey, province de Kandahar	* Diplômées et stagiaires, programme de sages-femmes, Hôpital de Bamiyan	Représentants d'Etats �trangers				Munir Akram, Représentant permanent du Pakistan aux Nations Unies, New York	Karel de Beer, ambassadeur du Royaume des Pays-Bas au Canada	Ulrich Brandenburg, Représentant permanent de la République fédérale d'Allemagne à l'OTAN	Le très honorable Des Browne, secrétaire d'Etat à la Défense, Royaume-Uni	Le très honorable Lord Mark Malloch Brown, ministre d'Etat, ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth, Royaume-Uni	Nicholas Burns, sous-secrétaire d'Etat, affaires politiques, département d'Etat, Etats-Unis	Eliot Cohen, conseiller, département d'Etat américain

* Ashraf Chani, chancelier, Université de Kaboul	* Abdulloh Ghul (bénéficiaire de services de microcrédit), province de Bamiyân
* Zahir Tanin, Représentant permanent de l'Afghanistan aux Nations Unies, New York	* Nafisa Ghiasi, directrice d'une école secondaire pour jeunes filles, province de Balkh
* Général Abdurahim Wardak, ministre de la Défense, République islamique d'Afghanistan	* Aziz Hakim, directeur exécutif, The Killid Group
* Qazi Mohamad Yaqoob, juge provincial, province de Kandahar	* Ahmad Wali Karzai, président, Conseil provincial de Kandahar
* Khaliq Yar, procureur en chef, province de Balkh	* Qayyum Karzai, député de la Wolosi Jirga, République islamique d'Afghanistan
* Mohammed Ihsan Zia, ministre du Relèvement rural et du développement, République islamique d'Afghanistan	* Haji Ali Ahmad Khan, sage tribal, province de Kandahar
Société civile afghane	
* Sayeed Ahmad, représentant, Conseil de développement communautaire, province de Bamiyân	* Semira Manaseki, administratrice, programme de sages-femmes, Hôpital de Bamiyân
* Sayeed Ahmad, représentant, Conseil de développement communautaire, province de Bamiyân	* Mme Nastura, représentante, Conseil de développement communautaire, province de Bamiyân
* Malem Akbar, sage tribal, province de Kandahar	* Sayed Mobin, Afghanistan Investment Support Agency, province de Balkh
* Dr Muhammad Ali, Hôpital de Bamiyân	* Professeur Nurallah Mohsini, président, Afghanistan Institute of Democracy
* Haji Atiq, Conseil provincial de Kandahar	* Abdullah Mhuseene, sage tribal, province de Kandahar
* Farhad Azimi, Conseil provincial de Balkh	* Said Fayedzada, gestionnaire régional, Chambre de commerce, province de Balkh
* Ashraf Chani, chancelier, Université de Kaboul	* Dr Ghulam Mohammad Nadir, chef du service de chirurgie, Hôpital de Bamiyân
	* Haji Nazar, sage tribal, province de Kandahar

Annexe 2 : Consultations¹
Gouvernement de l'Afghanistan, parlementaires et fonctionnaires provinciaux

* Ryda Azimi, sénateur, Mishtrano Jirga (Chambre haute de l'Assemblée nationale), République islamique d'Afghanistan	* Mohammad Younus Qanooni, président de la Wolesi Jirga (Chambre basse de l'Assemblée nationale), République islamique d'Afghanistan
* Colonel Abdul Bashir, commandant, 1 ^{er} Brigade, Corps 205, Armée nationale afghane	* Zalmay Rassoul, conseiller à la sécurité nationale, République islamique d'Afghanistan
* Sayed Hamed Gailani, président adjoint principal de la Mishtrano Jirga (Chambre haute de l'Assemblée nationale), République islamique d'Afghanistan	* Omar Samad, ambassadeur de la République islamique d'Afghanistan au Canada
* Son Excellence Hamid Karzai, président, République islamique d'Afghanistan	* Brigadier-général Agha Saqib, chef de police, province de Kandahar
* Assadullah Khalid, gouverneur de la province de Kandahar	* Sabrina Saqib, députée de la Wolesi Jirga (Chambre basse de l'Assemblée nationale), Kaboul
* Tonita Murray, conseillère principale en matière de police et égalité des sexes, ministère de l'Intérieur, gouvernement de l'Afghanistan	* Habiba Sarabi, gouverneur de la province de Bamiyan
* Atta Mohammed Noor, gouverneur de la province de Balkh	* Lieutenant-colonel Shirsh Shah, commandant, 1 ^{er} Kandak, 1 ^{re} Brigade, Corps 205, Armée nationale afghane
* Jolanie Popal, directeur général, Administration indépendante de la gouvernance locale, République islamique d'Afghanistan	* Rangin Dadfar Spanta, ministre des Affaires étrangères, République islamique d'Afghanistan

¹ Liste des personnes rencontrées par les membres du Groupe d'experts indépendant. L'astérisque (*) signifie que les rencontres ont eu lieu en Afghanistan.

L'honorable Paul Teller, C.P., C.C., c.r.

Paul M. Teller a été président-directeur général et administrateur de Bombardier Inc. en 2003 et 2004. Avant cela, il a été pendant 10 ans président-directeur général et administrateur de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN). Du mois d'août 1985 jusqu'à son entrée au CN en 1992, M. Teller a été greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet du gouvernement du Canada, soit le plus haut poste de la fonction publique du Canada. M. Teller a reçu de nombreux prix, dont celui du PDG de l'année du Canada en 1998 et celui du PDG le plus respecté du Canada, selon un sondage réalisé par la firme KPMG/Ipsos-Reid en 2003. M. Teller a occupé divers postes dans le secteur public, dont ceux de sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien en 1979 et de sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources en 1982. Diplômé de l'Université d'Ottawa et de l'Université d'Oxford, en Angleterre, il a été reçu au Barreau du Québec en 1963. M. Teller est membre du conseil d'administration de nombreuses sociétés, dont Alcan, Bell Canada Enterprises (BCE), Bell Canada et Telesat Canada, GM Canada et McCain Foods Ltd. Il est président du conseil de Global Container Terminals Inc. (GCT). Il agit également comme conseiller stratégique pour la Société Générale, une banque internationale dont le siège social est en France. En 1995, il a coprésidé la campagne Centraide du Grand Montréal. Il a été nommé compagnon de l'Ordre du Canada en 1993. Il s'est joint au conseil consultatif de la Faculté de gestion Desautels de l'Université McGill en septembre 2006.

Pamela Wallin

Pamela Wallin, O.C., O.S.M., est conseillère principale pour les relations Canada-EU auprès du président de l'Americas Society et du Council of the Americas, à New York. Au Canada, elle siège à plusieurs conseils d'administration, dont celui de CTVCglobemedia, société multimedia canadienne de premier plan qui possède des actions dans le réseau CTV et *The Globe and Mail*, de Gluskin Sheff & Associates, cabinet de gestion des placements et du patrimoine; d'Oilsands Quest, société d'exploitation des ressources énergétiques; et de Jade Tower, société indépendante de télécommunications. Chancelière de l'Université de Guelph, Mme Wallin est membre d'un conseil consultatif spécial à la BMO Harris Bank, coprésidente du conseil stratégique national du Mazankowski Alberta Heart Institute et membre du conseil d'administration de l'Institut ontarien de recherche sur le cancer. Elle est également depuis peu officier de l'Ordre du Canada.

Jake Epp

En 2004, M. Burney est devenu professeur invité et *Senior Distinguished Fellow* à la Norman Paterson School of International Affairs de l'Université Carleton.

M. Burney a dirigé l'équipe de transition du Parti conservateur après l'élection fédérale qui a eu lieu au début de 2006.

En octobre 2007, M. Burney a été nommé par le premier ministre Stephen Harper au sein du nouveau Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan.

Les mémoires de M. Burney portant sur son service au sein du gouvernement, intitulés *Getting it Done*, ont été publiés en 2005. Il a aussi écrit des articles pour la revue *Options politiques*, qui traite des politiques d'intérêt public du Canada, ainsi que pour plusieurs grands journaux. M. Burney a reçu le Prix pour services insignes de la fonction publique du Canada en 1992 et il a été nommé officier de l'Ordre du Canada en 1993. Il est titulaire de doctorats honorifiques en droit des universités Lakehead, Queen's, Wilfrid Laurier et Carleton.

Diplômes M.A. (Queen's University, 1964) B.A.(Hons.) (Queen's University, 1962)

L'honorable Jake Epp est président de l'Ontario Power Generation Inc. depuis 2004; il a également été le président intérimaire de cette société de décembre 2003 à avril 2004.

De 1972 à 1993, M. Epp a été député de la circonscription de Provencher (Manitoba), période au cours de laquelle il a occupé trois postes de ministre : ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources (de 1989 à 1993), ministre de la Santé nationale et du Bien-être social (de 1984 à 1989) et ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (de 1979 à 1980).

M. Epp a été premier vice-président chez TransCanada Pipelines ainsi que président de TransCanada International (de 1993 jusqu'au 31 décembre 2000).

Depuis 2002, M. Epp est également président de l'organisme Partenaires canadiens pour la santé internationale.

M. Epp a obtenu un baccalauréat ès arts et un baccalauréat en éducation de l'Université du Manitoba respectivement en 1961 et en 1965. En juin 1979, il a été nommé membre du Conseil privé du Canada et a reçu en 1988 un doctorat honorifique de l'Université Western. En juillet 2006, il a été accrédité par l'Institut des administrateurs de sociétés.

Barreau de l'Ontario en 1978. M. Manley a également obtenu le titre de Chartered Director de l'Université McMaster en février 2006 et a reçu des doctorats honorifiques de l'Université d'Ottawa et de l'Université Carleton.

Derek H. Burney, O.C., LL.D.

Conseiller stratégique principal, Ogilvy Renault

En tant que conseiller stratégique principal du cabinet, M. Burney aide les clients à trouver des solutions à des questions d'ordres transfrontalier et national, de même que relativement aux politiques en matière de commerce et d'investissement. Avant de se joindre au cabinet, M. Burney a joué un rôle central dans le développement économique et politique du Canada pendant une carrière au cours de laquelle il a occupé divers postes de haut niveau tant dans le secteur public que dans le secteur privé au Canada.

M. Burney s'est joint au service extérieur canadien en 1963. En 1981, après avoir terminé un mandat de sept ans au Japon et un autre mandat de trois ans comme ambassadeur du Canada en Corée, il a été l'administrateur du premier Sommet du G-7 dont le Canada a été l'hôte et il est subseqüemment devenu directeur général du Bureau de la politique commerciale et des affaires économiques générales. À ce titre, il a dirigé un important programme d'examen interministériel de la politique commerciale du Canada qui a ultimement jeté les bases analytiques de l'initiative qui a mené au libre-échange.

En 1987, M. Burney est devenu chef de cabinet du premier ministre du Canada, et il a personnellement participé à la négociation et à l'heureuse conclusion de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis. M. Burney a été nommé ambassadeur du Canada aux États-Unis en 1989. Il a agi comme représentant personnel du premier ministre au cours des préparatifs des Sommits du G-7 en 1990, 1991 et 1992, et il a joué un rôle central dans les négociations qui ont mené à l'établissement de l'accord commercial Canada-États-Unis vers l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et à la conclusion du Traité sur les pluies acides.

La carrière de M. Burney dans le secteur privé a débuté en 1993 lorsqu'il a été nommé président du conseil et chef de la direction de Bell Canada International (BCI). À ce titre, il a supervisé les investissements fructueux de BCI au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Asie et en Amérique latine. De 1999 à 2004, M. Burney a été président et chef de la direction de CAFE Inc., maintenant le deuxième plus important fournisseur indépendant de matériel de formation des pilotes d'avions commerciaux dans le monde.

M. Burney est président du conseil de CanWest Global Communications Corp. et administrateur de TransCanada Pipelines Limitée. Il est aussi Fellow du "Canadian Defence & Foreign Affairs Institute."

MEMBRES DU GROUPE

John Manley, C.P.

L'honorable John Manley est avocat-conseil chez McCarthy Tétrault. M. Manley donne des conseils stratégiques sur des questions d'intérêt public, notamment en matière de commerce, de télécommunications, de sécurité et de finances. Des clients lui demandent également son avis sur des questions qui se rapportent aux gouvernements étrangers.

M. Manley est devenu député libéral au Parlement en 1988. Il a été réélu trois fois. De 1993 à 2000, il a été ministre de l'Industrie et ministre responsable de chacun des trois ministères dédiés au développement économique régional au sein du gouvernement fédéral.

M. Manley a été ministre des Affaires étrangères de 2000 à 2002. À la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, il a été nommé au poste de président du nouveau Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme, devenant ainsi l'homologue canadien du directeur du Department of Homeland Security des États-Unis, le gouverneur Tom Ridge. En décembre 2001, il a été nommé l'une des personnes les plus influentes de l'année par l'édition canadienne du magazine *TIME* pour le rôle qu'il a joué après les événements du 11 septembre.

En janvier 2002, M. Manley est devenu vice-premier ministre du Canada, ministre responsable de l'Ontario, ministre de l'Infrastructure et des Sociétés d'État ainsi que président des principaux comités du Cabinet. Il est devenu ministre des Finances en juin 2002 et a présenté le budget fédéral en février 2003.

Après avoir quitté le Cabinet fédéral, M. Manley a conseillé le ministre de l'Énergie de l'Ontario sur l'avenir de la société d'énergie électrique provinciale. Il a en outre été co-président d'un groupe de travail indépendant sur l'avenir de l'Amérique du Nord créé par le Council on Foreign Relations.

M. Manley est administrateur de Corporation Nortel Networks, de la Banque Canadienne Impériale de Commerce et de Chemin de fer Canadien Pacifique. Il est aussi président du conseil d'administration d'Optosecurity Inc. Il est membre de divers comités consultatifs et organismes sans but lucratif, dont CARE Canada, MaRS, l'Université de Waterloo, la Fondation du Centre national des Arts, le Conference Board of Canada et l'Institut de recherche en politiques publiques.

M. Manley est diplômé de l'Université Carleton (B.A., 1971) et de l'Université d'Ottawa (LL.B., 1976) où il a obtenu la médaille d'or de sa promotion. Il a été clerc du très honorable Bora Laskin, juge en chef du Canada. Il a été admis au

Chaque option comporte certains coûts, risques et avantages. De plus, elles ne s'excluent pas mutuellement, de sorte que l'option finale pourrait comporter certains éléments issus d'autres options.

Il est également difficile de prévoir la nature exacte du contexte politique et sécuritaire en Afghanistan au-delà de 2009. Et une élection présidentielle est prévue en 2009 même.

C'est ainsi qu'un groupe d'éminents experts canadiens a été constitué, avec comme mandat d'évaluer les facteurs qui influenceront sur la décision relative au rôle du Canada en Afghanistan après 2009. Le groupe est également chargé de fournir une analyse, des perspectives et de formuler des recommandations sur l'orientation à suivre. Il sera composé de cinq membres, dont le président. Il disposera des ressources et du personnel de soutien nécessaires pour fournir des avis éclairés et complets sur toutes ces questions, aussi bien ici, au Canada, que sur place, en Afghanistan. Il est également prévu de prendre les dispositions nécessaires pour faciliter la visite du groupe d'experts dans ce pays. Le groupe rendra compte de ses conclusions avant la fin de janvier 2008 et le rapport sera rendu public immédiatement.

Dans ses délibérations le groupe tiendra compte des aspects suivants :

- La nécessité de respecter le sacrifice consenti par des Canadiens pour aider le peuple afghan à édifier une société stable, autonome et démocratique, ainsi que contribuer à de meilleures perspectives économiques pour ses citoyens.
- Les investissements importants du Canada en Afghanistan, qu'il s'agisse de ressources, d'efforts ou d'infrastructure.
- Les progrès à ce jour, et le risque d'une détérioration de la sécurité et des conditions liées au développement selon l'orientation suivie.
- Les objectifs des Nations Unies et de l'OTAN, qui s'énoncent comme suit :
 - que tous les pays de l'OTAN aident l'Afghanistan dans ses efforts visant à créer les conditions de sécurité nécessaires au développement ainsi qu'à bâtir une vie meilleure pour tous ses citoyens;
 - que l'Afghanistan ne serve plus de camp retranché pour le terrorisme international.
- La réputation internationale du Canada.

Toute décision finale concernant la prochaine étape de la mission canadienne devra être mise en œuvre de manière sécuritaire et efficace, en menant les consultations nécessaires auprès du gouvernement afghan, de l'OTAN et d'autres partenaires en Afghanistan.

L'action menée par le Canada se fonde sur des priorités canadiennes claires et répond à un double objectif :

1. Fournir la sécurité requise pour permettre au développement de s'engager dans le Sud de l'Afghanistan;
2. Aider le gouvernement afghan à appliquer les principes de la bonne gouvernance et à bâtir un avenir meilleur pour ses citoyens.

Cette action répond également à un autre objectif poursuivi par le Canada, à savoir jouer un rôle constructif dans le monde et, conformément à sa tradition, appuyer les efforts collectifs engagés sous l'impulsion de la communauté internationale.

Au cours des prochains mois, il faudra décider de la nature de notre présence au-delà de cette date. Le gouvernement a fait savoir clairement que, avant qu'une décision finale ne soit prise, les modalités de la mission militaire seront soumises de nouveau pour examen au Parlement.

À l'heure où le gouvernement se penche sur l'orientation future de nos efforts, et le Parlement examine les modalités de la présence militaire canadienne en Afghanistan après 2009, il est important d'obtenir des perspectives indépendantes sur l'éventail complet des options proposées.

Voici les options à examiner; ces options n'en excluent pas nécessairement d'autres :

- Option 1 :** Former, soutenir et mettre sur pied une armée et une force de police afghanes capables d'œuvrer éventuellement en autonomie dans la province de Kandahar, avec retrait progressif des Forces canadiennes à partir de 2009, selon les progrès réalisés vers l'atteinte de cet objectif.
- Option 2 :** Axer les efforts déployés à Kandahar sur le développement et la gouvernance, en ayant recours à la capacité militaire requise pour protéger adéquatement et efficacement nos effectifs civils qui œuvrent dans ces domaines. Pour cela, il faudra qu'un autre pays (ou d'autres pays) déploie une force militaire suffisante pour créer les conditions sécuritaires nécessaires à la poursuite d'une telle action dans cette même province.
- Option 3 :** Déployer dans une autre région de l'Afghanistan les Forces canadiennes, ainsi que les efforts pour assurer la sécurité des civils, le développement et la bonne gouvernance.
- Option 4 :** Ordonner le retrait d'Afghanistan de tous les militaires canadiens, après février 2009, sauf ceux qui seraient nécessaires à la sécurité des civils canadiens qui resteront sur place.

Annexe 1 : Le mandat et les membres du Groupe d'experts

LE MANDAT

Le Canada est présent en Afghanistan à la demande du gouvernement démocratiquement élu de ce pays, dans le cadre d'une mission déployée sous l'égide de l'OTAN et avec la sanction des Nations Unies. La mission actuelle implique un rôle militaire important dans la province de Kandahar, où le Canada contribue à instaurer la sécurité nécessaire pour poursuivre le développement, renforcer et améliorer la capacité à gouverner et faciliter l'exécution de programmes et de projets en vue de la relance économique et du redressement durables de l'Afghanistan.

Au cours des prochaines années, l'Afghanistan continuera de figurer en tête des priorités de l'OTAN, des Nations Unies et de plusieurs pays alliés. En effet, la mise en oeuvre du Pacte pour l'Afghanistan, dont le Canada est signataire et auquel il apporte une importante contribution, de concert avec 50 autres pays et 10 organisations internationales, se poursuivra jusqu'en 2011.

La décision de déployer à Kandahar des militaires canadiens ainsi qu'une équipe provinciale de reconstruction (EPR) a été annoncée en mai 2005. Les premiers militaires sont arrivés en août 2005. En mai 2006, le Parlement a autorisé la prolongation de la présence militaire canadienne dans le Sud de l'Afghanistan jusqu'en février 2009.

Pour que la population de Kandahar puisse bénéficier des bienfaits du développement, il est essentiel de sécuriser la région. En septembre 2005, l'ancien ministre de la Défense a d'ailleurs déclaré ce qui suit : « L'Afghanistan peut encore être considéré comme un État fragile [...] Malgré des progrès substantiels à ce jour, ce pays a besoin que la communauté internationale poursuive ses efforts pour accéder à la paix, à la stabilité et à la prospérité. Faute d'une action internationale ferme, multiforme et durable, l'Afghanistan risque d'imploser et de se transformer en "narco-État". Or, ce n'est pas là dans notre intérêt. »

Dernièrement, le premier ministre Harper a fait la déclaration suivante : « La dure réalité, c'est qu'aucun progrès n'est possible en Afghanistan sans sécurité, c'est-à-dire celle que s'affairent à fournir nos femmes et nos hommes en uniforme, au prix de sacrifices et à force de détermination. Sans sécurité, les travailleurs du développement ne peuvent œuvrer à la reconstruction ni apporter une aide humanitaire; les policiers et les agents correctionnels ne peuvent faire respecter la justice et la paix; les diplomates ne peuvent renforcer la démocratie et promouvoir les droits humains. »

Police nationale afghane (PNA)

La Police nationale afghane est la plus importante institution policière d'Afghanistan; elle regroupe la police en uniforme, la police frontalière, la police chargée de l'ordre civil et la police des stupéfiants. La PNA relève du ministère de l'Intérieur. Le Pacte pour l'Afghanistan autorisait un effectif de 62 000 policiers, mais celui-ci a pu être augmenté à 82 000 policiers à la suite d'une modification apportée par le Conseil de coordination et de surveillance conjoint (CCSC) en avril 2007.

Programme pour un nouveau départ en Afghanistan (ANBP)

Le programme pour un nouveau départ en Afghanistan est un projet du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Il a été créé en avril 2003 afin d'aider le gouvernement de l'Afghanistan à entreprendre le désarmement, la démobilisation et la réintégration d'anciens combattants. L'ANBP intervient dans deux projets ayant trait à la sécurité : le projet de Destruction des mines antipersonnel et des munitions et le projet de Démantèlement des groupes armés illégaux (DIAG).

Programme de solidarité nationale (PSN)

Le Programme de solidarité nationale est le principal programme de développement communautaire du gouvernement de l'Afghanistan. Il a pour objectif de réduire la pauvreté en habilitant les collectivités, en améliorant la gouvernance à l'échelon local et en accroissant le capital social, humain et économique. Le PSN, qui a été créé par le gouvernement de l'Afghanistan, permet aux Afghans des régions de s'exprimer sur des questions touchant le développement de leur pays, par le biais de l'élection de représentants de leur collectivité aux conseils de développement communautaire (CDC). Le Programme appuie les CDC dans leurs efforts pour aider les collectivités à mener à terme les processus visant à déterminer, à planifier, à gérer et à surveiller leurs propres projets de développement.

Stratégie de développement national de l'Afghanistan (SDNA)

La Stratégie de développement national de l'Afghanistan établit les priorités stratégiques et les mécanismes de développement dans trois secteurs : la sécurité; la gouvernance, la primauté du droit et les droits de la personne; le développement économique et social.

Ministère de la Lutte contre les stupéfiants (MLS) – gouvernement de l'Afghanistan

Le ministère de la Lutte contre les stupéfiants dirige la coordination, l'élaboration des politiques, la surveillance et l'évaluation pour l'ensemble des activités et des efforts de lutte contre les stupéfiants.

Ministère du Relèvement rural et du Développement (MRRD) – gouvernement de l'Afghanistan

Le ministère du Relèvement rural et du Développement (MRRD) a été créé pour élaborer et mettre en œuvre des programmes destinés à favoriser une croissance sociale et financière responsable dans les régions rurales, principalement dans les secteurs non agricoles. Il a des employés dans les 34 provinces de l'Afghanistan et exécute un large éventail de programmes financés à la fois par le Ministère lui-même et par la communauté internationale.

Opération Enduring Freedom (OEF)

L'Opération Enduring Freedom (Liberté immuable) (OEF) est le nom officiel qu'utilise le gouvernement des États-Unis pour désigner son intervention militaire à la suite des attentats du 11 septembre 2001. L'OEF-Afghanistan est le nom de la force militaire de la coalition, principalement dirigée par les États-Unis, qui a offert une assistance en matière de sécurité au gouvernement de l'Afghanistan après la chute du régime talibane. En 2006, la responsabilité des opérations classiques est officiellement passée de l'OEF à la FIAS. Cependant, l'OEF maintient des forces spéciales antiterroristes en Afghanistan. Le Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan, bien qu'œuvrant en étroite collaboration avec la FIAS, est sous le commandement et le contrôle de l'OEF.

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)

L'OTAN consiste en une alliance de 26 pays d'Amérique du Nord et d'Europe dont les actions sont guidées par les objectifs du Traité de l'Atlantique Nord signé le 4 avril 1949. L'OTAN a pour rôle fondamental de protéger la liberté et la sécurité de ses pays membres par des moyens politiques et militaires.

Pacte pour l'Afghanistan

Le Pacte pour l'Afghanistan, qui a été adopté le 31 janvier 2006 lors de la Conférence de Londres sur l'Afghanistan, constitue un cadre quinquennal de coopération entre le gouvernement de l'Afghanistan, les Nations Unies et la communauté internationale. Il établit des objectifs concrets de sorte que les Afghans puissent vivre en paix et en sécurité, sous un régime de primauté du droit, dans un contexte de saine gouvernance et de protection des droits de la personne conjugués à un développement économique et social durable.

Guerre asymétrique

Un conflit mettant aux prises au moins deux parties belligères dont la puissance militaire diffère considérablement, et dans lequel l'une des parties adopte des tactiques ou des stratégies prenant en compte cette différence (p. ex., le belligérant « le moins puissant » peut recourir à des stratégies ou à des tactiques visant à compenser les lacunes en ce qui concerne la quantité ou la qualité de ses forces, telles que des attentats-suicides).

Institutions de microfinancement (IMF)

Il s'agit d'un large éventail d'organismes ayant pour objectif d'offrir des services financiers à petite échelle, tels que des services d'épargne et de crédit, à des personnes pauvres et à faible revenu. Ce type d'institution comprend des organismes non gouvernementaux, des coopératives d'épargne et de crédit, des banques commerciales privées, des institutions financières non bancaires et des parties de banque d'État.

Ministère des Finances (MF) – gouvernement de l'Afghanistan

Le ministère des Finances est responsable de la gestion et de l'exécution du budget, de la perception de l'impôt et de la gestion des revenus douaniers de l'Afghanistan, ainsi que de l'organisation et du contrôle des dépenses publiques et des paiements.

Ministère de l'Intérieur (MI) – gouvernement de l'Afghanistan

Le ministère de l'Intérieur est responsable du maintien de la loi et de l'ordre au pays. En outre, il réglemente le fonctionnement des diverses forces de sécurité, dont la police nationale, la police frontalière et les services correctionnels (cela ne s'étend toutefois pas à l'armée nationale, qui relève du ministère de la Défense).

Ministère de la Justice (MJ) – gouvernement de l'Afghanistan

Le ministère de la Justice est l'institution centrale, au sein de l'autorité exécutive du gouvernement de l'Afghanistan, responsable des questions juridiques à l'échelle du pays. Il collabore étroitement avec d'autres ministères et organismes gouvernementaux pour veiller à ce que la primauté du droit soit maintenue, notamment en mettant de l'avant des réformes ou des politiques destinées à améliorer la crédibilité et l'efficacité des systèmes judiciaires et juridiques. Il constitue le point de liaison central entre les différents ministères, le Cabinet du président et le Conseil des ministres en ce qui concerne un grand nombre de questions juridiques.

Fonds en fiducie pour le maintien de la loi et de l'ordre en Afghanistan (LOFA)

Le Fonds en fiducie pour le maintien de la loi et de l'ordre en Afghanistan, administré par le PNUD, finance les activités policières prioritaires à partir de fonds provenant de pays donateurs. Aux termes des ententes conclues, il revient au ministère de l'Intérieur d'assurer la formation de la nouvelle force policière, et il incombe au PNUD de gérer le LOFTA afin de financer les activités prioritaires, c'est-à-dire le paiement du salaire des policiers, la fourniture d'équipement non létal, la remise en état des installations pour la police, et l'offre d'une formation pour le perfectionnement des policiers et du personnel institutionnel. Le Canada contribue depuis longtemps au LOFTA; son versement de fonds le plus récent, effectué en 2006-2007, se chiffre à 30 millions de dollars.

Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS)

La FIAS est la force militaire internationale ayant reçu de l'ONU le mandat d'aider le gouvernement de l'Afghanistan à étendre son autorité et à créer un environnement sécuritaire dans lequel il est possible d'entreprendre des activités de reconstruction et de développement. La FIAS a été mise sur pied en 2001 après la Conférence de Bonn et, à l'origine, ses activités étaient principalement axées sur Kaboul. À la demande de l'ONU et du gouvernement de l'Afghanistan, l'OTAN a pris le commandement de la FIAS en août 2003 et a étendu ses activités à d'autres régions du pays; en 2006, la FIAS s'est vu confier la responsabilité d'assurer la sécurité dans tous les commandements régionaux en Afghanistan.

Forces nationales de sécurité de l'Afghanistan (FSNA)

L'expression « Forces nationales de sécurité de l'Afghanistan » renvoie de façon générale à l'ensemble des institutions nationales chargées d'assurer la sécurité de la population afghane. En termes simples, les FSNA englobent l'armée nationale afghane et tous les services de police nationaux.

Force opérationnelle interarmées en Afghanistan (JTF-A)

La JTF-A est la force opérationnelle civile militaire canadienne chargée d'offrir une aide en matière de sécurité, de développement et de gouvernance aux autorités afghanes et aux citoyens dans la province de Kandahar. Cette force opérationnelle, dirigée par un brigadier général canadien et comptant environ 2 500 personnes (militaires et civils), englobe trois éléments de mission clés : le groupement tactique, l'équipe provinciale de reconstruction et les équipes de liaison et de mentorat opérationnel.

Les équipes provinciales de reconstruction ont été constituées et utilisées en Afghanistan par les membres de l'OTAN et de la coalition en 2002-2003. On compte à l'heure actuelle 25 EPR à l'échelle du pays; le déploiement d'une nouvelle EPR menée par la République Tchèque dans la province de Logar est prévu pour le printemps 2008. Les EPR ont comme mandat d'aider le gouvernement d'Afghanistan démocratiquement élu à étendre son autorité, ainsi que de faire progresser les activités de développement et de gouvernance. La taille des EPR varie en fonction de la situation locale. Elles reçoivent des directives opérationnelles et une orientation stratégique du Comité directeur exécutif des EPR, qui est situé à Kaboul et est présidé par le ministre de l'Intérieur de l'Afghanistan et le commandant de la FIAS. L'équipe provinciale de reconstruction du Canada est située dans la ville de Kandahar (province de Kandahar, Sud du pays). L'EPR canadienne, qui compte 335 personnes, est un groupe intégré de spécialistes du développement, de diplomates, de militaires, de policiers et d'agents correctionnels qui soutiennent directement les activités de développement et de reconstruction.

Équipe provinciale de reconstruction (EPR)

Les ELMO sont de petites équipes composées de personnel de la coalition; elles sont affectées à des unités de l'Armée nationale afghane en vue d'offrir une aide en matière de formation et, durant les opérations, d'accéder aux ressources de la FIAS, telles que des avions de surveillance et des hélicoptères.

Équipes de liaison et de mentorat opérationnel (ELMO)

Par engin explosif improvisé, ou EBI, on entend un dispositif artisanal causant la mort ou des blessures à l'aide d'explosifs uniquement ou d'explosifs combinés à des produits chimiques ou biologiques toxiques, ou à des substances radioactives. La taille, la fonction, le camouflé et le mode d'acheminement des EBI peuvent varier. Ces engins peuvent être fabriqués à partir d'explosifs militaires ou commerciaux, d'explosifs improvisés ou de pièces d'artillerie. En général, les EBI sont activés soit par les victimes elles-mêmes (p. ex., en posant le pied sur un plateau de pression ou en entrant en contact avec un câble), soit à distance, à l'aide d'un système de déclenchement joint au dispositif, soit par un kamikaze. Le degré de sophistication et l'effet des EBI varient grandement, et ils peuvent être conçus pour tuer un grand nombre de personnes ou pour endommager ou détruire des véhicules. Les forces de l'Afghanistan et de la coalition se sont retrouvées aux prises avec des EBI contenant des centaines de kilogrammes d'explosifs, conçus pour détruire les véhicules de combat les plus lourds, outre les dispositifs plus simples visant à blesser ou à tuer un seul soldat.

Engin explosif improvisé (EBI)

Commandement régional (Sud) CR (S)

Le CR (S) constitue le théâtre des opérations de la FIAS qui englobe les six provinces du Sud-Ouest de l'Afghanistan, soit celles de Zabul, d'Oruzgân, de Nimroz, de Deykandi, de Helmand et de Kandahar. Le Canada, le Royaume-Uni et les Pays-Bas dirigent tour à tour le CR (S). Le Canada est le pays membre de la FIAS chargé d'aider à la sécurité, au développement et à la gouvernance de la coalition dans la province de Kandahar, tandis que les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les États-Unis assument cette fonction dans les provinces d'Oruzgân, de Helmand et de Zabul respectivement.

Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan (CSTC-A)

Le CSTC-A est l'organisme multinational dirigé par les États-Unis qui offre du matériel et de la formation à l'Armée nationale afghane et à la Police nationale afghane.

Conférence de Londres sur l'Afghanistan

La Conférence de Londres (du 31 janvier au 1er février 2006) a été coprésidée par le gouvernement de l'Afghanistan et les Nations Unies. Les discussions ont principalement porté sur un engagement de cinq ans de la communauté internationale à soutenir les efforts de l'Afghanistan en matière de sécurité, de gouvernance, de reconstruction, de développement et de lutte contre les stupéfiants, conformément au Pacte pour l'Afghanistan, qui a été officiellement adopté à cette occasion. Lors de la Conférence, le gouvernement de l'Afghanistan a également présenté sa Stratégie intégrative pour le développement national (qui établit ses plans et ses priorités politiques et économiques sur une période de cinq ans).

Conseil de coordination et de surveillance conjoint (CCSC)

Le CCSC offre un soutien politique général relativement au Pacte pour l'Afghanistan. Il établit l'orientation concernant le règlement des problèmes importants en matière de coordination, de mise en œuvre et de financement, et des autres obstacles constatés par le gouvernement de l'Afghanistan ou la communauté internationale. Le CCSC est composé de sept représentants du gouvernement de l'Afghanistan et de 21 représentants de la communauté internationale, notamment le Canada.

Conseils de développement communautaire (CDC)

Le Programme de solidarité nationale (PSN) permet aux Afghans des régions rurales de s'exprimer au sujet du développement de leur pays par l'entremise de conseils de développement communautaire (CDC) élus. Quelque 19 200 CDC représentant plus des deux tiers des Afghans ruraux ont été élus en date de décembre 2007. Les CDC déterminent les priorités de développement et proposent des projets de reconstruction à l'échelle locale.

Accords de Bonn

Les accords de Bonn (dont le nom officiel est « Accord sur des arrangements temporaires en Afghanistan en attendant le rétablissement des établissements permanents de gouvernement »), signés le 5 décembre 2001, à Bonn, en Allemagne, ont été conclus sous l'égide des Nations Unies. Ils ont établi le cadre initial ayant facilité la transition vers un régime démocratique en Afghanistan, après l'invasion par les États-Unis au lendemain des attentats terroristes du 11 septembre 2001. Ce cadre comprenait l'adoption d'une constitution, des élections présidentielles en 2004, des élections parlementaires et provinciales en 2005, et les dispositions visant à instaurer le système judiciaire afghan.

Armée nationale afghane (ANA)

L'établissement, d'ici la fin de 2010 (tel qu'il est précisé dans les accords de Bonn), d'une Armée nationale afghane professionnelle et équilibrée sur le plan ethnique et comptant un effectif de 70 000 personnes, constitue l'un des cinq piliers de la stratégie de réforme de la sécurité du gouvernement de l'Afghanistan (ce chiffre pourrait bientôt être porté à 80 000, sous réserve d'une approbation formelle). Une fois qu'elle aura été entièrement formée, l'ANA sera chargée de la sécurité nationale, de l'application des lois et de la défense extérieure. L'ANA relève du ministère de la Défense nationale.

Assemblées de développement des districts (ADD)

Les Assemblées de développement des districts (ADD) sont composées de résidents des districts et offrent un mécanisme de participation et de consultation à des fins de mobilisation et de prise de décisions en matière de développement local. Environ 41 % de l'Afghanistan est représentée par des ADD.

Assemblée nationale (de l'Afghanistan)

L'Assemblée nationale de l'Afghanistan (fréquemment appelée « Parlement » de l'Afghanistan), qui en est encore à l'état naissant, est formée d'une Chambre haute et d'une Chambre basse, et assume des fonctions législatives et des fonctions de surveillance importantes. Si le président rejette une loi ayant reçu l'approbation de l'Assemblée nationale, le texte peut quand même être considéré comme ayant été approuvé et étant exécutoire si une majorité des deux tiers de la Chambre basse vote en sa faveur. L'Assemblée nationale peut aussi destituer des ministres au moyen d'un vote de censure. Dans l'intérêt de l'unité nationale, l'appartenance tribale, linguistique ou régionale ne peut servir de base à la constitution d'un groupe politique ou aux activités d'un tel groupe.

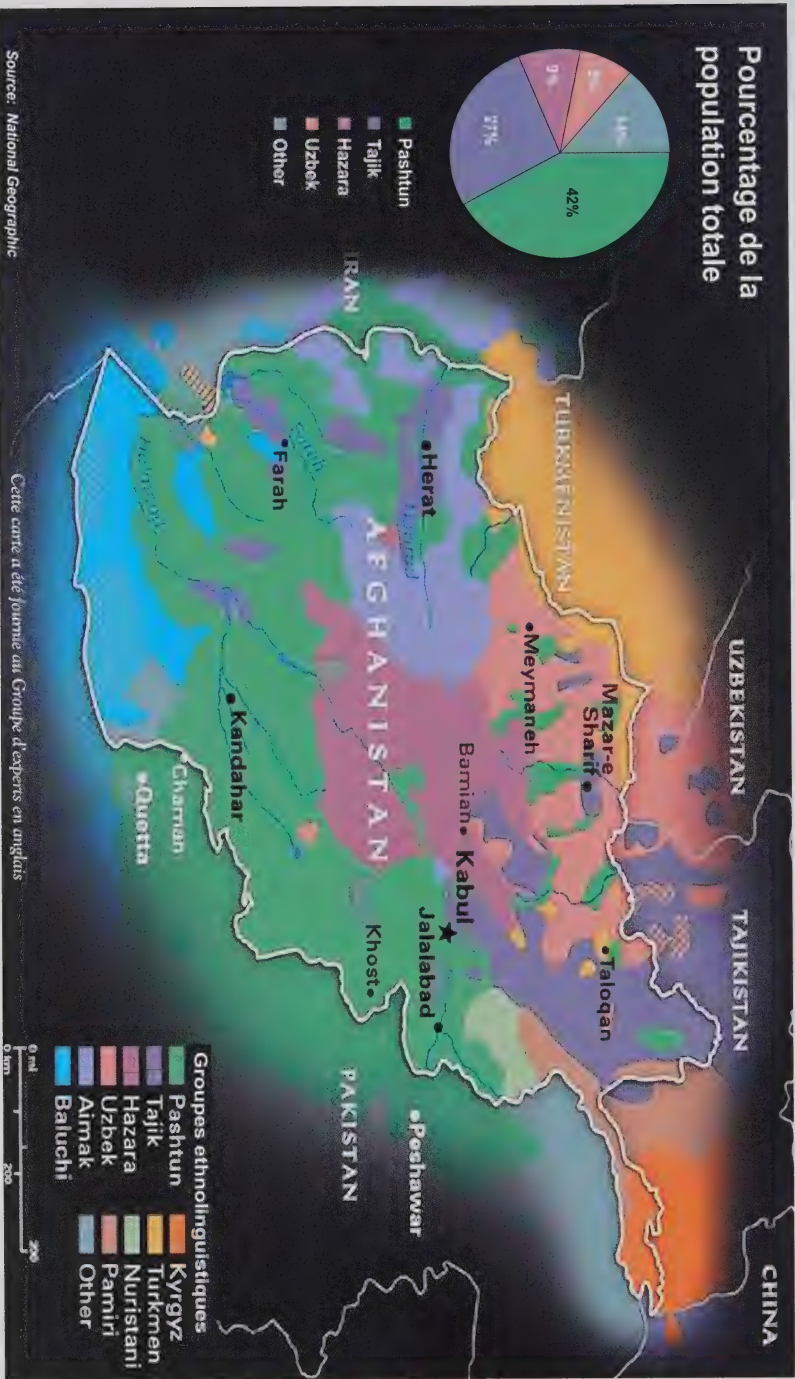
L'AFGHANISTAN ET LES PAYS AVOISINANTS



Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan



RÉPARTITION DES GROUPES ETHNIQUES



Cartes



Partie V : Conclusion

Les Canadiennes et les Canadiens ont dû porter un lourd fardeau en Afghanistan. Les pertes de vie dans les rangs canadiens nous ont profondément attristés. Le coût a été substantiel sur le plan financier. Le déroulement du conflit nous a tous amenés à nous demander si la participation du Canada était justifiée, si elle était efficace et si elle allait porter fruit.

Notre rapport et nos recommandations représentent la meilleure réponse que nous puissions apporter à ces questions difficiles. Prises collectivement, ces recommandations prônent une stratégie canadienne intégrant activités militaires, démarches diplomatiques et initiatives de développement dans le but d'accroître la cohérence et l'efficacité de notre engagement en Afghanistan. Nous recommandons que certaines de ces mesures soient subordonnées aux interventions d'autres gouvernements en temps opportun ainsi qu'à la réalisation de progrès mesurables en Afghanistan. Idéalement, les trois volets de la stratégie – action militaire, diplomatie et développement – doivent se renforcer mutuellement.

L'importance de notre engagement en Afghanistan a conféré au Canada une grande influence parmi les pays qui travaillent de concert à l'accomplissement de progrès dans ce pays. Contribuer à bâtir un Afghanistan plus stable, mieux gouverné et plus fort sur le plan économique nous apparaît comme un objectif réalisable pour le Canada. Mais l'issue demeure incertaine. La guerre qui se déroule en Afghanistan est complexe. L'avenir est parsemé de dangers, qui peuvent faire échec aux plans mieux élaborés et aux prévisions les plus sûres. Cependant, au bout de trois mois de travaux, nous sommes convaincus que les recommandations figurant dans notre rapport, moyennant les conditions qui s'y rattachent, offrent une probabilité raisonnable de donner les résultats escomptés. C'est, en toute honnêteté, la meilleure assurance que nous puissions donner dans les circonstances actuelles.

- De façon à accroître la sécurité et l'efficacité du contingent canadien, le gouvernement devrait aussi s'assurer que l'on dispose, avant février 2009, d'hélicoptères de transport de moyen tonnage ainsi que de véhicules aériens sans pilote à haute performance pour des opérations de renseignement, de surveillance et de reconnaissance.
- 3. Que la contribution du Canada à la reconstruction et au développement de l'Afghanistan soit réorientée de manière à accorder plus d'importance à l'assistance directe et bilatérale à des projets qui répondent aux besoins immédiats et concrets du peuple afghan, en particulier dans la province de Kandahar, ainsi qu'au renforcement des capacités à plus long terme.
- 4. Que le gouvernement évalue systématiquement l'efficacité des contributions du Canada et la mesure dans laquelle les objectifs et les échéances énoncés dans le Pacte pour l'Afghanistan ont été respectés. Les engagements futurs devraient être en fonction de ces évaluations.
- 5. Que le gouvernement présente plus fréquemment à la population des rapports plus francs sur les événements qui se déroulent en Afghanistan, qu'il fournisse d'autres évaluations du rôle du Canada et qu'il se concentre davantage sur les démarches diplomatiques et les efforts de reconstruction, parallèlement au volet militaire.

Ces efforts devraient être menés sous la direction du premier ministre, avec l'appui d'un comité spécial du Cabinet et d'un seul et unique groupe de travail qui orienterait les activités de l'ensemble des ministères et organismes. L'objectif consiste à assurer un meilleur équilibre, une coordination plus étroite et une évaluation plus systématique de la contribution du Canada.

Nous recommandons :

1. Que le Canada adopte sur le plan diplomatique une position plus ferme et plus rigoureuse au sujet de l'Afghanistan et des acteurs régionaux. Plus précisément, le Canada, de concert avec ses principaux alliés, devrait préconiser ce qui suit :

a) la prompte nomination d'un responsable civil de haut rang représentant le Secrétaire général des Nations Unies, dans le but d'assurer une plus grande cohérence des efforts civils et militaires en Afghanistan;

b) l'adoption rapide, par l'OTAN, d'un plan politico-militaire global pour s'attaquer aux préoccupations et aux déséquilibres touchant la sécurité, en particulier la nécessité de disposer de troupes supplémentaires pour renforcer la sécurité et pour fournir plus rapidement aux Forces de sécurité nationale afghanes la formation et l'équipement dont elles ont besoin;

c) des démarches énergiques auprès des pays voisins de l'Afghanistan, notamment le Pakistan, afin de réduire les risques rattachés à la stabilité et à la sécurité régionales au lendemain des événements survenus récemment dans ce dernier pays;

d) des efforts concertés de la part du gouvernement afghan pour améliorer la gouvernance en luttant contre la corruption, en offrant des services de base au peuple afghan et en travaillant à la réconciliation politique dans le pays.

2. Que le Canada continue de s'acquitter de ses responsabilités en matière de mandat des Nations Unies concernant l'Afghanistan, y compris son rôle de combat, mais qu'il fasse une plus large place à la formation accélérée des Forces de sécurité nationale afghanes afin que celles-ci en viennent à assumer la responsabilité principale de la sécurité à Kandahar ainsi que dans l'ensemble de l'Afghanistan. À mesure qu'augmenteraient les capacités des Forces de sécurité nationale afghanes, le Canada devrait en venir à jouer un rôle beaucoup moins important au chapitre des combats.

• Cet engagement est subordonné au déploiement, avant février 2009, d'un groupe tactique supplémentaire (environ 1 000 soldats) à Kandahar par l'OTAN ou d'autres alliés.

Quatrièmement, il faudrait faire un suivi et une évaluation plus approfondis et plus systématiques de l'efficacité des activités militaires et civiles canadiennes en Afghanistan, de même que des progrès réalisés au chapitre de la sécurité, de la gouvernance et du développement dans ce pays. C'est seulement en mesurant les effets pratiques de la politique en vigueur et en étant au fait de la situation sur place ainsi que de son évolution qu'il sera possible de tenir un débat éclairé et de prendre des décisions judicieuses au sujet des engagements canadiens actuels et futurs. Le Pacte pour l'Afghanistan énonce des objectifs et des échéanciers pour les programmes internationaux et les programmes du gouvernement afghan. Il faut désormais se fonder sur des normes plus pragmatiques pour évaluer le rendement et les résultats obtenus.

Le Groupe s'attend à ce que les parties au Pacte fassent un examen complet de l'efficacité de l'ensemble des activités menées au titre de la sécurité, de la gouvernance et du développement en 2011. Cet examen multinational devrait permettre de prendre des décisions éclairées concernant les engagements du Canada en Afghanistan à l'avenir.

Cinquièmement, la nouvelle approche stratégique canadienne devrait comprendre un rééquilibrage des communications du gouvernement avec les Canadiens au sujet de nos activités en Afghanistan, de manière à fournir plus de renseignements et de travaux d'analyse au sujet des activités diplomatiques et des initiatives de reconstruction et de développement. Le gouvernement doit constamment maintenir un dialogue ouvert et constructif avec les Canadiens en ce qui concerne les conditions qui existent en Afghanistan et la mesure dans laquelle les objectifs canadiens sont atteints.

Nos recommandations sont fondées sur nos observations et ont pour but de répondre aux exigences de la nouvelle approche stratégique que nous proposons.

RECOMMANDATIONS

L'objectif de notre Groupe est de soumettre au Parlement les meilleurs conseils que nous soyons à même de formuler sur la façon dont le Canada peut le mieux contribuer à la stabilité en Afghanistan et transférer en temps utile aux autorités afghanes la responsabilité principale de la sécurité et du développement économique.

Nous sommes d'avis que le rôle du Canada en Afghanistan devrait faire une plus large place à la diplomatie, à la reconstruction et à la gouvernance, tandis que la mission militaire devrait être axée de plus en plus sur la formation des forces de sécurité nationale de l'Afghanistan.

Les progrès constatés jusqu'ici, en particulier dans le cas de l'Armée nationale afghane, sont encourageants mais demeurent modestes. Pour dire les choses comme elles sont, si la FIAS devait se retirer d'Afghanistan avant que les forces nationales soient en mesure de préserver la sécurité du pays, cela condamnerait très probablement le peuple afghan à subir une nouvelle guerre civile meurtrière et à retomber dans l'anarchie, ce qui en retour ferait naître de nouvelles menaces pour la paix et la sécurité mondiales.

Il y aura d'ici 2011 (date où expireront les dispositions du Pacte pour l'Afghanistan) un transfert graduel du commandement de la sécurité de la FIAS aux forces de sécurité afghanes. Le processus de transfert doit reposer sur des évaluations objectives et concrètes de la capacité des forces de sécurité afghanes et de la FIAS, suivre un calendrier précis et se dérouler en consultation avec le gouvernement afghan et avec les alliés du Canada. Ces évaluations doivent avoir lieu en permanence, et il est probable par ailleurs que les forces de sécurité afghanes soient en mesure de prendre le commandement de certaines opérations de sécurité à Kandahar bien avant 2011. L'engagement de fournir un groupe tactique additionnel favoriserait à n'en pas douter le déroulement rapide de ce transfert. Or, c'est la bonne marche de ce processus de transfert qui rendra possible une diminution rapide de la contribution militaire du Canada. Plus vite le transfert se fera, plus vite les Forces canadiennes pourront réduire leurs activités de combat à Kandahar.

Troisièmement, l'engagement civil canadien pour la reconstruction et le développement en Afghanistan doit mettre d'avantage l'accent sur des mesures d'aide qui profiteront directement au peuple afghan. Il faut se concentrer dans une plus grande mesure sur la réalisation de projets, dont au moins un projet de premier plan (par exemple un hôpital ou un projet d'irrigation important) que l'on associera au Canada et qui sera dirigé par des Canadiens. De tels projets doivent répondre à des besoins urgents, définis par les dirigeants de la collectivité afghane eux-mêmes; ils doivent produire des emplois à l'échelon local ainsi que d'autres avantages. Cette aide à la réalisation de projets prendrait de l'ampleur en parallèle avec des projets à plus long terme visant à accroître les capacités dont disposent les collectivités et les institutions afghanes. Il faudrait apporter des modifications aux procédures de l'ACDI au besoin afin de faciliter cette nouvelle orientation. Le gouvernement devrait procéder à un examen complet des résultats du programme d'aide civile au développement du Canada. Les constatations faites lors de cet examen devraient ensuite servir à décider de l'aide à accorder à l'Afghanistan à l'avenir, en tenant compte du fait que l'aide au développement exige, de par sa nature même, un engagement pluriannuel.

La situation qui prévaut au Pakistan est plus difficile à évaluer, et elle évolue rapidement. Le gouvernement devra suivre de très près les événements qui s'y déroulent et apporter les correctifs requis à sa stratégie relative à l'Afghanistan s'il y a lieu.

Deuxièmement, le fait que les forces militaires luttant contre les insurgés soient en nombre insuffisant constitue la faiblesse la plus manifeste et la plus grave de la mission de la FIAS en Afghanistan. Par conséquent, la mission militaire du Canada à Kandahar devrait être prolongée par delà février 2009, cette prolongation étant expressément subordonnée au déploiement de troupes supplémentaires dans cette province par au moins un des pays membres de la FIAS. Ces troupes supplémentaires devraient consister en un groupement tactique (environ 1 000 soldats) ayant pour mission d'appuyer la stratégie de libération, de défense et d'aide au développement mise de l'avant par la FIAS dans la province, et de prêter main forte à la formation accélérée des unités de l'armée et de la police afghanes. Ces soldats permettraient de renforcer la sécurité assurée par la FIAS à Kandahar et d'accroître la capacité de cette dernière à prévenir les incursions depuis le Pakistan et à appuyer la formation des Afghans. Répétons-le : pour qu'elle réussisse, la campagne contre l'insurrection en Afghanistan doit pouvoir compter sur plus de troupes de la FIAS. Malgré les indications récentes selon lesquelles des renforts seraient imminents, l'insuffisance des ressources militaires déployées à l'heure actuelle met en péril l'ensemble de la mission de la FIAS. En outre, dans le but d'accroître la sécurité et l'efficacité opérationnelle des Forces canadiennes à Kandahar, le gouvernement devrait mettre à leur disposition au plus tard d'ici février 2009 de nouveaux hélicoptères de transport de moyen tonnage ainsi que des véhicules aériens sans pilote à haute performance. À l'heure actuelle, les soldats canadiens doivent trop souvent faire appel aux forces alliées pour disposer de cet équipement indispensable. Si aucun des pays partenaires de la FIAS ne prend d'engagements concernant le groupe tactique d'ici février 2009 ou si l'équipement requis n'est pas fourni, le Canada devrait informer le gouvernement afghan et les pays alliés de son intention de transférer ses responsabilités relatives à la sécurité de Kandahar. Nombreux sont ceux qui auraient préféré que nous trouvions des motifs de recommander l'interruption du rôle militaire du Canada à une date donnée, mais le choix du moment où procéder à ce retrait dépendra dans une grande mesure de l'accroissement des capacités de l'armée et de la police afghanes. Aucun consensus clair n'a été dégagé parmi les militaires ou les spécialistes civils concernant le moment où les forces de sécurité afghanes auront acquis la taille et la compétence requises pour que les forces de la FIAS puissent se retirer de l'Afghanistan, ou plus précisément de Kandahar. La formation, en particulier celle des officiers, nécessite à la fois du temps et une expérience qu'il faut acquérir directement sur le terrain.

qui se concentrerait systématiquement, moins sur les opérations de combat et davantage sur l'intensification des activités de formation de l'armée et de la police afghanes. Enfin, l'aide civile canadienne au développement offerte au peuple afghan aurait un impact plus déterminant.

Il convient de répéter que les ressources canadiennes, et la patience des Canadiens, ne sont pas sans limites. Pour reprendre une observation formulée dans notre introduction, l'engagement du Canada en Afghanistan tel que nous le proposons n'a rien de timoré, mais il doit aussi comporter des balises. Pour parvenir à des résultats qui soient à notre portée en Afghanistan, à un coût raisonnable et dans des délais réalistes, la nouvelle approche stratégique du Canada devrait comporter les éléments suivants:

Premièrement, le gouvernement devrait entreprendre des démarches diplomatiques concertées dans le but d'établir une stratégie plus claire et plus globale, et d'exercer une meilleure coordination des efforts déployés en Afghanistan par la communauté internationale, les autorités afghanes et les autres gouvernements de la région. De manière à assurer une surveillance politique systématique et constante ainsi qu'une mise en œuvre plus efficace, il faudrait mettre de l'avant une approche stratégique canadienne plus intégrée et plus cohérente, qui relèverait du premier ministre, ce dernier comptant sur l'appui d'un comité du Cabinet et d'un seul et unique groupe de travail, composé de représentants de tous les ministères et organismes clés et se consacrant à temps plein à cette tâche. Le sommet de l'OTAN qui se tiendra en avril prochain à Bucarest – et lors duquel il est prévu de discuter de l'élaboration d'une vaste stratégie d'alliance pour l'Afghanistan – serait l'occasion pour le Canada d'aborder ces questions aux échelons les plus élevés. Le Parlement pourrait souhaiter reporter la décision sur le rôle futur du Canada en Afghanistan d'ici à ce que se termine le sommet de l'OTAN. Les Nations Unies, qui ont délégué à l'OTAN les responsabilités relatives à la sécurité en Afghanistan, doivent recommencer à remplir leur rôle dans ce pays, en partenariat avec l'OTAN. Les activités des agences des Nations Unies en Afghanistan ont pâti du manque de leadership, d'orientation et de coordination depuis les quartiers généraux de l'organisme à New York. La nomination d'un représentant de haut rang pour diriger et coordonner les missions tant des Nations Unies que de l'OTAN en Afghanistan conduirait à une collaboration plus fructueuse entre les deux entités. Le Canada pourrait, de concert avec d'autres gouvernements qui participent aux efforts en Afghanistan, s'assurer que le mandat de ce représentant spécial soit rempli intégralement et efficacement. La diplomatie canadienne doit veiller à ce que la participation du Canada à ces nouveaux mécanismes de gestion et de surveillance soit à la mesure de la contribution de notre pays en Afghanistan.

QUE DEVRAIT RÉSERVER L'AVENIR?

Un départ hâtif des forces militaires, même s'il était partiel, mettrait en péril les intérêts et les valeurs du Canada. Une telle mesure aurait pour effet d'amoindrir l'efficacité de l'aide canadienne en Afghanistan, étant donné que les travailleurs humanitaires canadiens seraient encore moins capables de collaborer directement avec les Afghans. Cela pourrait donner lieu à un regain d'activité de la part des insurgés. Cela pourrait aussi ébranler la confiance de certains Afghans de Kandahar à propos de leur avenir et de leur propre gouvernement, et les rendre plus vulnérables à la sédition talibane. L'influence du Canada fléchirait dans les pays et les capitales des membres des Nations Unies et de l'OTAN, dont Washington. Cela pourrait aussi limiter la capacité du Canada à intervenir – et à inciter d'autres parties à lui emboîter le pas – pour imposer la paix et rétablir la sécurité lorsqu'elles sont menacées. Certains sur la scène internationale pourraient même se poser des questions à propos de notre volonté d'agir en ce sens à l'avenir. Bref, un retrait militaire immédiat d'Afghanistan ferait plus de mal que de bien. Même un retrait partiel, s'il est mal planifié, pourrait entamer la confiance internationale à l'égard des engagements pris par le Canada et imposer un fardeau additionnel à ceux qui seraient forcés de prendre notre place à Kandahar.

Ainsi que l'a rappelé au Groupe un spécialiste reconnu de la question afghane, les Canadiens ne sont pas tenus à l'impossible. Toutefois, le Groupe ne partage pas l'avis selon lequel la mission canadienne en Afghanistan est une mission impossible. Par contre, en cas de retrait immédiat, tous nos efforts auront été futiles, et l'échec sera inévitable. Nous rejetons de même tout parallèle que l'on voudrait tracer entre la mission en Afghanistan et la guerre menée en Irak sous les auspices des États-Unis. Assimiler la première à la seconde revient à omettre l'autorité des Nations Unies, les décisions collectives de l'OTAN et la légitimité du gouvernement afghan qui a appelé le Canada à lui prêter main-forte. Une chose est sûre : la mission canadienne en Afghanistan, qui a été assignée et maintenue par les gouvernements canadiens successifs, n'est pas encore achevée.

Le Groupe propose l'adoption d'une stratégie canadienne nouvelle et plus globale pour l'Afghanistan – une stratégie qui honore les sacrifices déjà consentis par les Canadiens en Afghanistan, qui sert les intérêts canadiens, qui incarne les valeurs canadiennes et qui est, de façon réaliste, à la mesure de la capacité du Canada. Nos recommandations sont la suite logique de nos observations et de nos évaluations. Leur adoption amènerait le Canada à se lancer dans une mission diplomatique plus cohérente à l'appui du partenariat international œuvrant à la sécurité, à la saine gouvernance et au développement de l'Afghanistan. Cela conduirait à une réorientation de la mission militaire canadienne en Afghanistan,

Darfour. Ils font valoir que la mission canadienne en Afghanistan est futile, qu'elle pût être et qu'il est peu probable que des progrès soient accomplis. Ils soutiennent que le Canada, que ce soit volontairement ou non, est devenu un pion dans une espèce de « guerre au terrorisme » détournée de la part des Américains, entraînant du coup notre réputation sur la scène internationale et mettant en péril la sécurité des Canadiens.

Ces arguments portent sur des points importants, et ils méritent qu'on les examine avec soin.

À dire vrai, les conditions ont changé en Afghanistan au fil du temps, et la mission canadienne a évolué à l'avenant. Le Groupe est intimement convaincu que les Forces canadiennes accomplissent un travail tout à fait louable, dans le cadre d'une mission plus violente et plus périlleuse que ce que l'on prévoyait au moment de leur déploiement en Afghanistan. De par leur portée et leur nature, les activités menées à l'heure actuelle par le Canada reflètent bien le caractère imprévisible des événements survenus ainsi que l'effet capital des décisions prises par le passé.

Les efforts et les vies que le Canada a consacrés à Afghanistan sont l'incarnation des intérêts et des valeurs de notre nation. Les sacrifices consentis là-bas par des Canadiens ainsi que par leurs familles méritent tout notre respect. Ce que nous accomplissons en Afghanistan, ou ce que nous cesserons d'y accomplir, aura une incidence sur le peuple afghan, et peut être aussi sur la sécurité du Canada, sur la réputation de notre pays à l'échelle internationale et sur notre influence dans le cadre des affaires internationales, en particulier les futures interventions internationales visant à aider des États fragiles ou défaillants qui courent des dangers ou qui subissent des privations. Le Canada est un pays prospère faisant partie du G8; notre richesse et notre renom nous confèrent à la fois le pouvoir et l'obligation d'intervenir dans les dossiers internationaux.

Le Groupe est convaincu que les objectifs du Canada en Afghanistan sont à la fois nobles et réalisables. Il n'est nullement question de créer un modèle utopique de démocratie prospère. Les objectifs canadiens sont plus réalistes : ils consistent à concourir, avec d'autres parties prenantes, à l'instauration d'une nation afghane mieux gouvernée et plus stable, d'une nation en plein développement dont le gouvernement peut préserver la sécurité et protéger les citoyens. C'est pourquoi nous estimons que le Canada devrait exercer des pressions diplomatiques aux plus hauts niveaux dans le but d'élaborer une stratégie politico-militaire globale et de guider les engagements internationaux à l'endroit de l'Afghanistan avec plus de cohérence, en conjonction avec des autorités afghanes qui accompliront tout ce qui est en leurs moyens pour faire progresser les choses.

Il existe une autre variante encore de cette option, selon laquelle les troupes canadiennes en viennent à remplir à Kandahar un rôle de maintien de la paix dit « traditionnel », ce qui suppose que l'on utilise la force uniquement à des fins de légitime défense. Or, ainsi que nous l'avons déjà mentionné, il n'existe pas encore de paix à maintenir en Afghanistan. La FIAS mène une opération d'imposition de la paix à la demande des Nations Unies, dans le but de réprimer une insurrection très violente qui menace la paix internationale et la survie même du gouvernement élu de l'Afghanistan. C'est exactement là le genre de mission que les Nations Unies doivent autoriser sur une base ponctuelle afin que la communauté internationale puisse faire en sorte que des événements comme ceux survenus au Rwanda et en Bosnie ne se reproduisent plus jamais.

Les partisans d'un retrait militaire rapide ont toutefois mis de l'avant d'autres arguments. Certains prétendent que le coût financier de la mission militaire canadienne (6,1 milliards de dollars de l'exercice 2001-2002 à 2006-2007) est trop élevé, ou que les fonds en question pourraient être utilisés à meilleur escient – par exemple pour la reconstruction et le développement de l'Afghanistan, ou encore au

Sur les progrès réels accomplis sur le terrain.

se cantonner à fixer arbitrairement des échéanciers. Il faut plutôt mettre l'accent sur le rôle des troupes canadiennes en matière de maintien de la paix. La FIAS a pour mandat de maintenir la paix à la demande des Nations Unies, dans le but de réprimer une insurrection très violente qui menace la paix internationale et la survie même du gouvernement élu de l'Afghanistan. C'est exactement là le genre de mission que les Nations Unies doivent autoriser sur une base ponctuelle afin que la communauté internationale puisse faire en sorte que des événements comme ceux survenus au Rwanda et en Bosnie ne se reproduisent plus jamais.

Il existe une autre variante encore de cette option, selon laquelle les troupes canadiennes en viennent à remplir à Kandahar un rôle de maintien de la paix dit « traditionnel », ce qui suppose que l'on utilise la force uniquement à des fins de légitime défense. Or, ainsi que nous l'avons déjà mentionné, il n'existe pas encore de paix à maintenir en Afghanistan. La FIAS mène une opération d'imposition de la paix à la demande des Nations Unies, dans le but de réprimer une insurrection très violente qui menace la paix internationale et la survie même du gouvernement élu de l'Afghanistan. C'est exactement là le genre de mission que les Nations Unies doivent autoriser sur une base ponctuelle afin que la communauté internationale puisse faire en sorte que des événements comme ceux survenus au Rwanda et en Bosnie ne se reproduisent plus jamais.

L'option 4 prévoit que le Canada retire toutes ses forces militaires de l'Afghanistan après février 2009, à l'exception d'un petit contingent devant assurer la sécurité des travailleurs et diplomates. Là encore, le Groupe n'a pu découvrir aucune raison opérationnelle justifiant l'échéance de février 2009 pour mettre fin à la mission militaire canadienne. Cela dit, différentes versions de cette option prévoyant un retrait immédiat ont suscité beaucoup d'intérêt de la part des citoyens canadiens, et il convient d'examiner cette possibilité plus à fond.

Kandahar, et si les Canadiens sont expédiés dans une autre région de l'Afghanistan, on aura gaspillé une grande partie du capital humain et financier que nous avons investi à Kandahar. Qui pis est, on retirerait des troupes des troupes supplémentaires.

institutions dans une optique de développement et de sécurité à l'échelle internationale, et à réduire les tensions régionales. Étant donné que l'Armée nationale afghane ne sera pas en mesure d'assurer intégralement la sécurité dans la province de Kandahar. Cette fois, on fait carrément abstraction des activités des Forces canadiennes dans l'ensemble de l'Afghanistan, et l'on suppose que d'autres pays auront la capacité et la volonté de déployer des forces additionnelles à Kandahar si le Canada décide de se retirer dès maintenant. On fait aussi l'hypothèse que, si d'autres pays venaient prendre part aux activités dans cette province, cela n'aurait aucune incidence sur le bon déroulement des initiatives de sécurité, de gouvernance et de développement. Or, il faut bien comprendre que, si la sécurité n'est pas garantie, on ne saurait appuyer le développement et améliorer la gouvernance. Les efforts déployés par le personnel civil et militaire canadien à Kandahar commencent à engendrer une synergie opérationnelle tangible, fruit de deux ans de collaboration étroite; il faudrait sans doute un certain temps pour que les forces d'un autre pays puissent produire de nouveau une telle synergie. De plus, le retrait hâtif du personnel militaire canadien de Kandahar imposerait aussitôt une demande inconsidérée aux alliés de notre pays, qui n'auraient d'autre choix que d'envoyer des troupes à Kandahar pour remplacer le contingent canadien, à défaut de quoi la FIAS et les Afghans feraient face à une crise imminente menaçant la sécurité dans la province. Voilà qui viendrait à tout le moins entacher la réputation du Canada à titre d'allié digne de confiance. C'est le Canada qui a choisi de déployer des forces à Kandahar. Si nous ne nous acquittons pas de notre engagement envers nos alliés et nos partenaires, cela remettra en question les perspectives de paix et de sécurité en Afghanistan.

L'option 2 prévoit que le Canada concentre ses efforts sur le développement et la gouvernance, et qu'il s'en remette aux autres pays pour assurer la sécurité dans la province de Kandahar. Cette fois, on fait carrément abstraction des activités des Forces canadiennes dans l'ensemble de l'Afghanistan, et l'on suppose que d'autres pays auront la capacité et la volonté de déployer des forces additionnelles à Kandahar si le Canada décide de se retirer dès maintenant. On fait aussi l'hypothèse que, si d'autres pays venaient prendre part aux activités dans cette province, cela n'aurait aucune incidence sur le bon déroulement des initiatives de sécurité, de gouvernance et de développement. Or, il faut bien comprendre que, si la sécurité n'est pas garantie, on ne saurait appuyer le développement et améliorer la gouvernance. Les efforts déployés par le personnel civil et militaire canadien à Kandahar commencent à engendrer une synergie opérationnelle tangible, fruit de deux ans de collaboration étroite; il faudrait sans doute un certain temps pour que les forces d'un autre pays puissent produire de nouveau une telle synergie. De plus, le retrait hâtif du personnel militaire canadien de Kandahar imposerait aussitôt une demande inconsidérée aux alliés de notre pays, qui n'auraient d'autre choix que d'envoyer des troupes à Kandahar pour remplacer le contingent canadien, à défaut de quoi la FIAS et les Afghans feraient face à une crise imminente menaçant la sécurité dans la province. Voilà qui viendrait à tout le moins entacher la réputation du Canada à titre d'allié digne de confiance. C'est le Canada qui a choisi de déployer des forces à Kandahar. Si nous ne nous acquittons pas de notre engagement envers nos alliés et nos partenaires, cela remettra en question les perspectives de paix et de sécurité en Afghanistan.

Si l'on retient l'option 3, le Canada transférera ses programmes de sécurité, de gouvernance et de développement vers une autre région de l'Afghanistan. Cette option soulève certaines des mêmes questions que la précédente. Par ailleurs, elle ne tient pas compte du fait que l'expérience acquise par le personnel civil et militaire canadien à Kandahar nous rend particulièrement à même d'obtenir des résultats probants dans cette province. La connaissance des conditions et des perspectives locales, les liens personnels établis dans les collectivités ainsi qu'au sein des fonctionnaires locaux, la perception des dangers qui guettent et des possibilités qui s'offrent – ce savoir essentiel ne peut s'acquérir qu'en travaillant sur le terrain, et il serait bien difficile de le transférer à une autre force armée ou à une autre équipe d'aide au développement. Si l'on sacrifie tout ce savoir, alors que c'est le Canada lui-même qui avait choisi de diriger les opérations de la FIAS à

Partie IV : Le rôle futur du Canada en Afghanistan – Points à considérer et recommandations

En mai 2006, la Chambre des communes a approuvé la prolongation de la mission militaire et civile canadienne en Afghanistan jusqu'en février 2009. Le gouvernement a subseqüemment pris l'engagement de soumettre à l'approbation du Parlement toute décision de prolonger la présence militaire canadienne dans ce pays au-delà de 2009. C'est des lors aux Canadiennes et aux Canadiens qu'il appartient de décider, par l'intermédiaire du Parlement, du rôle que le Canada a le devoir – et aussi le pouvoir – de remplir en Afghanistan à l'avenir.

Il n'y a pas ici de solution simple. Les conditions qui prévalent en Afghanistan sont complexes; l'avenir de ce pays est pour une bonne part impossible à prévoir et sera tributaire dans une certaine mesure de la conduite adoptée par d'autres gouvernements ayant des intérêts la-bas. Étant donné cette incertitude, il n'est pas facile de concilier les intérêts canadiens variés qui sont en jeu, notamment le désir d'aider les personnes courant de grands périls dans d'autres pays. Mais il est nécessaire d'y parvenir.

Cela dit, le Groupe ne voit aucun argument logique qui puisse justifier le choix de la date de février 2009 pour mettre fin à la mission militaire du Canada à Kandahar ou qui permette de décréter que, à cette date, la mission sera achevée. Essentiellement, la politique canadienne a pour but de confier aux Afghans eux-mêmes les rênes de leur destinée, dans un pays mieux gouverné, plus pacifique et plus sûr. Quels sont les meilleurs moyens dont dispose le Canada, de pair avec d'autres intervenants, pour contribuer à l'atteinte de ce résultat, compte tenu des capacités que possède notre pays et de l'influence qu'il est à même d'exercer? Le mandat confié au Groupe par le gouvernement énonçait quatre options à examiner en priorité (le Groupe demeurant libre d'étudier d'autres options possibles). De façon générale, nous avons conclu que chacune des quatre options présentait des lacunes.

Selon l'option 1, le Canada continuerait de former des militaires et des policiers afghans, et il amorcerait le retrait des troupes canadiennes en février 2009. Cette option semble supposer qu'il existe une démarcation nette entre le rôle de formation et les activités de combat, ce qui n'est pas le cas; en réalité, les activités de formation et de mentorat auprès des forces afghanes comportent parfois la participation à des opérations de combat aux côtés de ces dernières. De plus, cette option ne tient pas compte d'enjeux et de solutions qui revêtent de l'importance sous l'angle de la diplomatie et du développement, par exemple la détermination du Canada à appuyer une meilleure gouvernance en Afghanistan, à renforcer les

De même, le gouvernement du Canada doit assurer une meilleure coordination ici même entre les ministères et organismes fédéraux menant des activités en Afghanistan, de manière à réaliser des gains d'efficacité et d'efficience ainsi qu'à étendre le volet civil des activités de l'EPR de Kandahar.

À Ottawa, la coordination interministérielle est assurée pour le moment par un sous-ministre délégué des Affaires étrangères, en collaboration avec des représentants de la Défense nationale, du MAECI, de l'ACDI, de Service correctionnel Canada et de la GRC. L'ACDI possède son propre groupe de travail sur l'Afghanistan, et certains autres ministères ont des unités parallèles responsables des activités menées en Afghanistan. La mise sur pied de groupes de travail ministériels distincts ne règlera pas le problème du manque de coordination des activités canadiennes. Les mesures de coordination à donneraient de meilleurs résultats et se traduiraient par une plus grande cohérence à l'échelle du gouvernement si elles relevaient du premier ministre, avec l'appui d'un comité du Cabinet et d'un seul et unique groupe de travail se consacrant à temps plein à ce dossier. Pour que le Canada puisse s'acquitter de ses engagements touchant l'Afghanistan, il faut imprimer une force politique comme seul un premier ministre peut le faire.

L'expansion du volet civil de l'EPR de Kandahar serait le reflet des priorités des Canadiens et des besoins des Afghans. Si l'on veut réaliser à bref délai des projets de reconstruction et de développement de premier plan, et si l'on veut mettre en place les conditions propices à une plus grande prise en charge par les Afghans de leur propre sécurité et de leur développement, il faudra faire de nouveaux investissements de poids dans la mission civile canadienne.

Enfin, le Canada pourrait intensifier nettement ses démarches diplomatiques en faveur d'une plus grande coordination internationale des efforts civils et militaires en Afghanistan. La nomination, dans le cadre d'un processus de portée internationale, d'un responsable civil de haut rang afin d'assurer la cohérence des programmes internationaux de sécurité, de gouvernance et de reconstruction devrait constituer un objectif prioritaire. Fort d'un mandat judiciaire et du soutien politique explicite du Secrétaire général des Nations Unies, du gouvernement afghan et des pays qui participent le plus activement à la reconstruction de l'Afghanistan, ce représentant spécial pourra coordonner la coopération intergouvernementale entre les volets civil et militaire, et il pourra aussi promouvoir une plus grande efficacité des mesures prises par les autorités afghanes. Le Canada devrait déployer des efforts pour que ce représentant dispose des ressources et des pouvoirs (y compris à l'endroit des agences des Nations Unies présentes en Afghanistan) lui permettant de s'acquitter de cette tâche vitale. Il est tout aussi urgent de relancer une offensive diplomatique internationale qui soit plus productive et à laquelle le Canada participe avec plus de vigueur et de façon plus structurée, dans l'optique des menaces régionales qui pèsent sur la sécurité de l'Afghanistan. Une participation plus énergique du Canada, en proportion de notre apport à la sécurité afghane, pourrait contribuer à l'atteinte de ces deux objectifs. Nous abordons ces points dans nos recommandations.

et qui présenteront une utilité immédiate pour les Afghans, tout en appuyant l'accroissement des capacités et en confortant la légitimité des institutions publiques afghanes. Les membres du Groupe croient aussi que les programmes civils canadiens n'ont pas encore atteint l'envergure ni la profondeur nécessaires pour avoir des répercussions significatives. (Il y a en ce moment en Afghanistan 47 civils du gouvernement du Canada, qui sont en poste soit à l'ambassade de Kaboul, soit à l'aérodrome de Kandahar, soit dans l'équipe provinciale de reconstruction à Kandahar, tandis que le contingent militaire compte environ 2500 soldats.) Il est essentiel de corriger les déséquilibres, au chapitre du financement et du personnel, entre l'imposante mission militaire canadienne en Afghanistan et la mission civile nettement plus modeste qui œuvre à la reconstruction, au développement et à la gouvernance.



Pamela Wallin écoute les propos d'un participant de la shura à la base d'opérations avancée Wilson, dans le district de Zharey.

TABLERAU 5 : DÉPLOIEMENTS DE CIVILS CANADIENS (2002-2007)



L'Afghanistan est situé au cœur d'une région où la violence couve constamment. Les montagnes de l'ouest du Pakistan qui flanquent la frontière de l'Afghanistan sont le refuge d'insurgés afghans, auxquels se joignent des recrues provenant du Pakistan même – Golfe et d'ailleurs. Les bouleversements et les crises récurrentes au Pakistan même – sans oublier les inquiétudes de ce pays en raison de la présence économique et politique croissante de l'Inde en Afghanistan – rendent la situation géopolitique de la région encore plus complexe. Des armes sont entrées en contrebande en Afghanistan à partir de l'Irak, à l'ouest. Les mesures et les interventions des autorités régionales doivent être considérées soigneusement dans le contexte de l'élaboration de politiques. Le Canada, de concert avec ses principaux alliés, doit adopter une stratégie diplomatique cohérente qui prend en compte les risques régionaux, et il doit également amener chacun des intervenants régionaux, entre autres le Pakistan, à concourir à l'établissement d'un environnement de sécurité plus stable.

Également, le Groupe croit savoir que le gouvernement américain – dont l'attention a été mobilisée jusqu'ici par la guerre en Irak – se concentre de nouveau depuis peu sur la nécessité urgente d'assurer la sécurité en Afghanistan. Ce changement de cap semble recueillir un appui bipartite à Washington et ne devrait pas être remis en question à la suite des élections américaines cette année. L'annonce récente selon laquelle les États-Unis prévoient déployer 3 000 Marines supplémentaires dans la région du Sud sous l'égide de la FIAS est une bonne nouvelle, mais cette contribution n'est pas suffisante en soi. Le Groupe est persuadé que la FIAS doit disposer de troupes plus nombreuses encore, plus précisément à Kandahar, pour qu'elle soit en mesure de garder le territoire et d'appuyer la formation des forces de sécurité afghanes. Pour leur part, les Britanniques ont déployé plus de troupes dans la province de Helmand, qui jouxte celle de Kandahar, tandis que la France a déployé des avions de combat à Kandahar.

Tous ces éléments justifient une réorientation et une intensification des efforts diplomatiques du Canada – sous la direction du premier ministre – afin d'améliorer les perspectives en matière de sécurité, de gouvernance et de développement en Afghanistan. Ces efforts diplomatiques devraient avoir pour but de permettre au Canada d'exercer une influence correspondant à l'apport fait par notre pays en Afghanistan, de mettre de l'avant une stratégie politico-militaire globale au regard de la FIAS, d'exercer des pressions en vue d'améliorer la structure des forces de l'OTAN et de la FIAS ainsi que l'organisation du commandement, de hausser l'efficacité opérationnelle et de promouvoir le déploiement de forces supplémentaires en Afghanistan par d'autres partenaires de l'OTAN. Les démarches diplomatiques canadiennes doivent aussi accorder une importance particulière à l'évolution rapide de la situation au Pakistan.

On ne pourra vaincre l'insurrection afghane, ni aucune insurrection d'ailleurs, au moyen de la seule force militaire. Le Groupe est convaincu de l'urgence de réaliser des projets de développement de vaste portée qui auront des retombées concrètes

Le Groupe a aussi entendu exprimer l'opinion voulant que la sécurité et l'efficacité des Forces canadiennes à Kandahar puissent être nettement accrues grâce à l'acquisition et au déploiement de nouveau matériel. Il faudrait en particulier disposer des maintenant d'une plus grande capacité de transport par hélicoptère ainsi que de véhicules aériens sans pilote perfectionnés à des fins de surveillance aérienne. Il n'existe pas d'équipement pouvant protéger totalement les soldats canadiens contre les engins explosifs improvisés. Il demeure que des hélicoptères peuvent contribuer à sauver des vies, du fait que l'on n'aura plus autant à s'en remettre au transport des troupes par voie terrestre, tandis que la surveillance aérienne peut servir à repérer plus efficacement les mouvements des insurgés.

Le Groupe est cependant bien conscient que ce sont les Afghans eux-mêmes qui doivent en bout de ligne acquérir les moyens nécessaires pour assurer leur propre sécurité. La présence de la FIAS – et notamment du Canada – en Afghanistan ne saurait être que temporaire.

La portée des conditions pouvant restreindre l'utilisation des troupes déployées. Dans ce but, le Canada doit entreprendre des démarches diplomatiques cohérentes et assidues, sous la direction du premier ministre; ce dernier devrait notamment aborder le sujet dans le cadre de conversations bilatérales avec des dirigeants étrangers.

Pamela Wallin, Paul Tellier et Jake Epp visitent le monument dédié aux Canadiens ayant perdu la vie en Afghanistan depuis 2002.



l'ACDI ici-même au Canada. Force est de reconnaître qu'il est difficile d'envoyer des civils dans une zone de conflit, mais l'ACDI devrait néanmoins confier aux responsables militaires et civils présents sur le terrain le soin de prendre des décisions concernant la sécurité des déplacements, étant donné que ce sont eux qui sont le plus à même d'évaluer la situation. Il est peu logique d'affecter des professionnels courageux et talentueux à Kandahar pour ensuite les empêcher de rencontrer sur une base régulière les gens qu'ils sont censés aider.

Nous avons pris acte du courage et du professionnalisme des civils en poste à Kandahar. Cependant, il n'en demeure pas moins que l'EPR dirigée par les Canadiens à Kandahar montre les mêmes signes de fragmentation et de coordination lacunaire qui sont caractéristiques de l'ensemble du programme d'aide internationale au développement en Afghanistan. Il serait possible d'atteindre une plus grande efficacité en harmonisant davantage les priorités nationales et ministérielles avec les opérations, et en misant davantage sur la collaboration à cet égard. Nous estimons aussi que l'équipe provinciale de reconstruction devrait être dirigée par des civils.

Le danger et la violence insurrectionnelle ont été davantage présents dans le Sud de l'Afghanistan, et à Kandahar tout particulièrement, que dans la plupart des autres régions du pays. (Les unités appartenant à l'EPR de Kandahar ne sortent pas du périmètre de sécurité sans être accompagnées d'un convoi militaire d'au moins trois véhicules blindés et 20 soldats canadiens.) L'intensité des troubles insurrectionnels dans le Sud ainsi que le nombre relativement élevé de soldats canadiens qui y sont déployés expliquent sans doute en partie le taux élevé des pertes chez les Canadiens en Afghanistan (ce taux est le plus élevé de la FIAS en proportion du nombre de soldats déployés). Cela dit, le Groupe n'a pu obtenir une explication concluante de ce taux disproportionné de pertes. C'est là un point qui devrait être examiné de façon plus approfondie par le gouvernement.

Bon nombre de ces décès sont survenus à la fin de 2006. C'est en effet en septembre 2006 que les Forces canadiennes ont dirigé l'opération Méduse de la FIAS – une offensive de grande envergure contre les insurgés dans la province de Kandahar. Depuis lors et tout au long de 2007, il y a eu moins de décès dans les rangs canadiens.

En dépit de la réussite de ces opérations, certaines données non scientifiques semblent indiquer qu'il y a eu depuis un regain d'activité de la part des insurgés. Les commandants canadiens et les autres commandants de l'OTAN et de la FIAS attribuent la situation actuelle au chapitre de la sécurité à l'insuffisance des forces disponibles (Armée nationale afghane et membres de l'OTAN). Le Groupe reconnaît que les commandants et les ministres de la Défense des pays de l'OTAN, dont le Canada, ont exhorté les partenaires de la FIAS et de l'OTAN à affecter des troupes additionnelles à la mission afghane et à limiter le plus

Toutefois, le programme canadien d'aide à l'Afghanistan a été entravé, non seulement par les risques liés à la sécurité à Kandahar, mais aussi par les contraintes administratives avec lesquelles doit composer l'ACDI. En effet, plus de la moitié du financement de l'ACDI en Afghanistan transite par des organismes multilatéraux et 35 % additionnels, par des programmes nationaux que gère le gouvernement central à Kaboul. Il reste donc peu de ressources à consacrer à des projets d'intervention rapide permettant d'améliorer de façon immédiate le quotidien des Afghans, ou encore à des projets de premier plan permettant de donner des exemples manifestes du soutien du Canada. Si l'on fait exception de la distribution des fonds, les employés de l'ACDI à Kandahar se rendent rarement à l'extérieur de leur base, ce qui s'explique entre autres, d'après ce que l'on nous a dit, par les règles de sécurité rigoureuses qu'impose l'administration centrale de

SOURCE : Agence canadienne de développement international, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, ministère de la Défense nationale

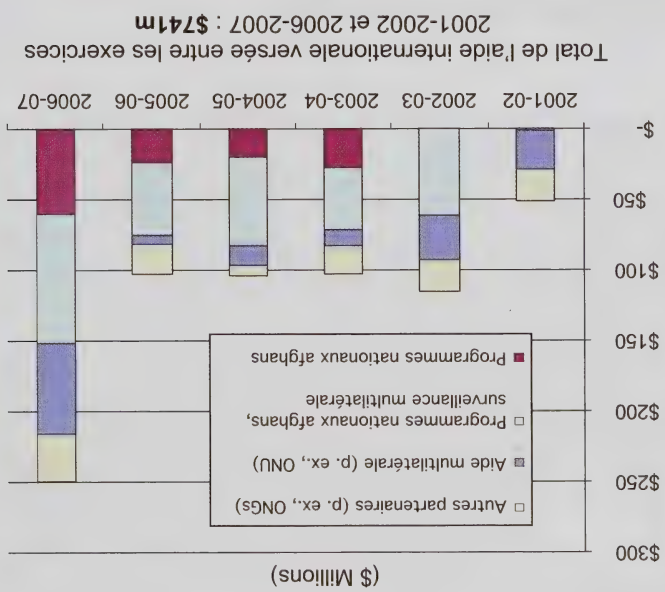


TABLEAU 4 : AIDE INTERNATIONALE DU GOUVERNEMENT DU CANADA À L'AFGHANISTAN

les infrastructures d'irrigation et autres infrastructures, le microfinancement en vue d'appuyer le lancement de petites entreprises (en particulier par des femmes), l'éducation, le développement rural et l'appui destiné aux conseils de développement communautaire, qui se révèlent être d'utiles instruments de démocratie locale et de développement des villages. Le Groupe a constaté des exemples encourageants qui illustrent les effets de l'aide au développement, dans des cliniques et des salles de classe, des villages et des collectivités.

tous les autres intervenants que ce transfert ait lieu le plus rapidement possible.) À Kaboul, un contingent plus réduit de membres des Forces canadiennes prend part à une initiative multinationale, le Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan, dont le but est de mettre en place une infrastructure nationale de sécurité englobant l'ANA et la Police nationale afghane.



Les membres du Groupe visitent une école pour filles, à Kaboul.

Les fonds d'aide civile au développement du Canada à l'Afghanistan, fournis principalement par l'intermédiaire de l'ACDI et du MAECI, s'élèvent maintenant à 100 millions de dollars par année en moyenne. L'un des principaux objectifs déclarés de l'aide canadienne a consisté à appuyer dans la mesure du possible le renforcement des capacités du gouvernement afghan et des institutions non gouvernementales, de leur

légitimité et du soutien populaire à leur endroit. L'aide canadienne a été affectée à un large éventail d'activités, par exemple la construction et la réfection de routes,



Pamela Wallin en compagnie de deux enseignantes d'une école pour filles, à Kaboul.

L'effectif des Forces canadiennes qui se trouve en Afghanistan en ce moment s'élève à 2 500 soldats environ, la plupart faisant partie d'un groupe-bataillon et d'unités de soutien en poste à Kandahar. À titre de point de comparaison, l'effectif total de la FIAS en Afghanistan totalise actuellement quelque 41 700 membres provenant de 39 pays. Les Forces canadiennes, dans le cadre de leur participation à la FIAS, assurent à l'heure actuelle la sécurité dans la province de Kandahar, où ils constituent la principale présence militaire non afghane. Les forces de plusieurs autres pays fournissent un appui dans le cadre des opérations courantes ou lorsque surviennent des besoins particuliers.

Le soutien apporté à la formation de l'Armée nationale afghane est un volet essentiel de la mission des Forces canadiennes. De petits groupes de membres des Forces canadiennes – les équipes de liaison et de mentorat opérationnel, ou ELMO – affectés à des unités de l'ANA contribuent à doter cette dernière de capacités autonomes aux fins de la planification, de l'exécution et du soutien d'opérations visant à préserver la sécurité dans la province. Les soldats canadiens faisant partie de ces équipes collaborent actuellement avec 2 400 soldats de l'ANA dans la province de Kandahar. D'autres Canadiens, dans des équipes similaires, offrent des services de mentorat au sein de détachements de la Police nationale afghane. L'accélération de cette formation des forces de sécurité afghanes est un objectif urgent du Canada et de la FIAS. Le but consiste ultimement à transférer aux autorités afghanes la responsabilité de la sécurité. (Les Afghans souhaitent comme

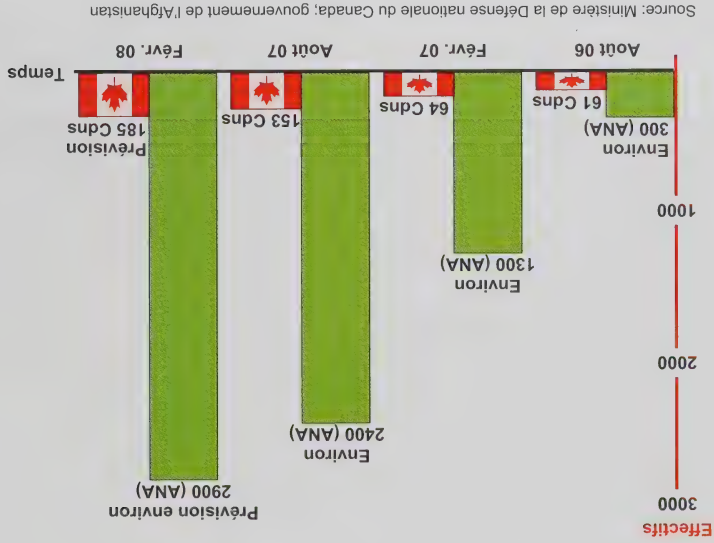


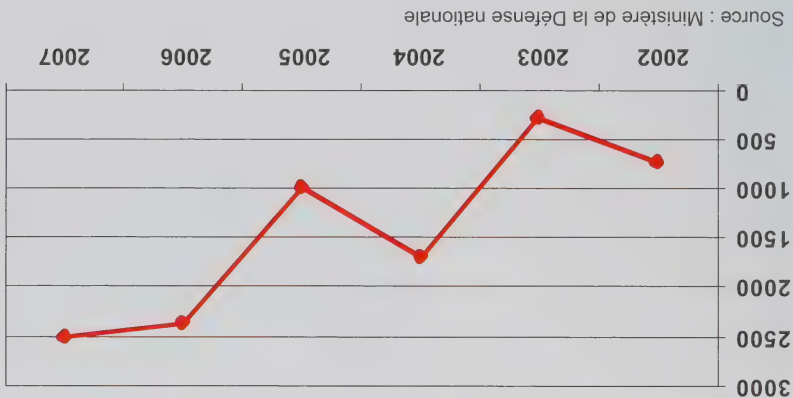
TABLEAU 3 : CROISSANCE DES FORCES DE L'ARMÉE NATIONALE AFGHANE (ANA) ET DES FORMATEURS CANADIENS DANS LA PROVINCE DE KANDAHAR



John Manley, Paul Tellier, Derek Burney et Pamela Wallin (dans le sens des aiguilles d'une montre) écoutent les propos du brigadier-général Laroche, commandant de la JTF-A, à la shura se déroulant à la base d'opérations avancée Wilson, dans le district de Zharey.

Outre la participation du Canada aux activités de l'EPR de Kandahar, les Forces canadiennes ont procédé à un redéploiement de Kaboul à Kandahar, ce redéploiement s'étant achevé en février 2006. En juillet 2006, la FIAS a pris officiellement le commandement dans la province de Kandahar et le reste de la région du Sud de l'Afghanistan; cette vaste région était auparavant patrouillée par les forces américaines dans le cadre de l'opération Enduring Freedom. (Cette opération se poursuit toujours, sous le commandement des États-Unis; elle se concentre sur le contre-terrorisme.)

TABEAU 2 : DÉPLOIEMENTS DE MILITAIRES CANADIENS (2002-2007)



John Manley, Paul Tellier, et Derek Burney, en compagnie du brigadier-général Laroche, commandant de la JTF-A (à l'extrême gauche), à la shura se déroulant à la base d'opérations avancée Wilson, dans le district de Zharey.



En 2005, le Canada a décidé, pour une raison ou pour une autre, de prendre la direction d'une équipe provinciale de reconstruction (EPR) dans la ville de Kandahar et de s'acquitter des obligations connexes au chapitre de la sécurité. Le Canada a pris le commandement de l'EPR de Kandahar en août 2005; depuis, cette EPR est devenue un élément central de la mission du Canada en Afghanistan. À titre de pays responsable au premier chef de l'EPR de Kandahar, le Canada fait un apport concret pour donner à l'État afghan les moyens de protéger ses citoyens et de leur offrir des services dans la province. L'EPR de Kandahar (on compte 26 EPR dans l'ensemble de l'Afghanistan) est constituée d'environ 335 membres. De ce nombre, 315 appartiennent aux Forces canadiennes, les autres faisant partie du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), de l'ACDI, de la GRC, d'autres services de police et de Service correctionnel Canada (dans le cadre des initiatives de réforme du système carcéral afghan). Un représentant du département d'État américain, un agent de développement américain et plusieurs mentors des services de police des États-Unis font également partie de l'EPR de Kandahar.

De 2002 à 2005, le personnel des Forces canadiennes a d'abord été affecté à Kandahar puis a assuré la sécurité dans de vastes zones à l'intérieur de Kaboul. Durant cette même période, l'OTAN a assuré le commandement de la FIAS, et le Conseil de sécurité des Nations Unies a étendu l'autorité de cette force de la région de Kaboul à l'ensemble de l'Afghanistan. De février à août 2004, dans le cadre d'une rotation, le général canadien Rick Hillier (aujourd'hui Chef d'état-major de la Défense) a occupé le poste de commandant de la FIAS au quartier général de cette dernière, à Kaboul. Parallèlement, le financement fourni par l'ACDI à l'intention de l'Afghanistan prenait de l'ampleur.

À la suite de l'invasion et de l'occupation de l'Afghanistan par l'Union soviétique; l'ambassade canadienne à Kaboul a rouvert ses portes en septembre 2003.

leur propre gouvernement pour assurer leur protection. Le génocide rwandais de 1994 nous a appris ce qui peut se produire lorsque le reste du monde ferme les yeux sur une catastrophe imminente. Il est arrivé souvent que des États fragiles ou en pleine détresse – de même que des gouvernements qui manquent à leur devoir de protéger leurs propres citoyens – compromettent l'ordre international et nous amènent à mesurer la profondeur de nos convictions. C'est dans de telles circonstances que les pays qui en ont les moyens doivent prendre position. Le gouvernement afghan ne s'est pas dérobé à ses responsabilités envers ses citoyens; au contraire, il a demandé l'aide de la communauté internationale. Une intervention internationale efficace peut servir les intérêts du Canada et conférer une dimension concrète à nos valeurs communes. En confirmant, en Afghanistan, la réputation de fiabilité qu'il s'est taillée sur la scène internationale, le Canada sera plus à même d'influer sur le règlement de crises à l'avenir.

Pour le Groupe, ces raisons sont d'autant plus convaincantes qu'elles sont souvent reprises par des Canadiennes et des Canadiens ayant acquis une vaste expérience professionnelle en Afghanistan. Les soldats et les civils canadiens se sont exprimés de façon claire au sujet de leur mission, et ils sont convaincus de contribuer tangiblement au bien-être des Afghans ainsi qu'à la sécurité des Canadiens.

Ce sont la autant d'aspects incontournables qui doivent être pris en compte si l'on veut évaluer comme il se doit la mission canadienne en Afghanistan. Le Groupe les a gardés à l'esprit dans le cadre de son analyse des activités militaires et civiles du Canada en Afghanistan jusqu'ici, et il s'en est inspiré lorsqu'il a formulé ses recommandations à partir de l'information factuelle recueillie sur le terrain.

LES RÉSULTATS OBTENUS PAR LE CANADA

La mission militaire et civile du Canada en Afghanistan en est venue à constituer la plus importante manifestation de la politique étrangère canadienne depuis la guerre de Corée, il y a plus de 50 ans. L'envergure et la complexité de cette mission ont crû rapidement et son orientation a beaucoup changé depuis les premières interventions au lendemain des attentats du 11 septembre 2001.

Dès que le Conseil de sécurité des Nations Unies a eu autorisé les États membres à prendre des mesures à l'encontre des « auteurs, organisateurs et commanditaires » des attaques du 11 septembre 2001, le Canada a déployé quatre navires de combat et un détachement de transport aérien tactique dans le golfe Persique et la mer d'Oman. En février 2002, les troupes canadiennes mettaient pied en Afghanistan. Il y a également eu des déploiements de forces spéciales canadiennes dont on n'a pas parlé.) À la fin de 2002, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) avait signé un premier accord d'assistance avec l'Afghanistan depuis les événements du 11 septembre 2001. La même année, le Canada et l'Afghanistan rétablissaient leurs relations diplomatiques, que le Canada avait rompues en 1979

En troisième lieu, la mission militaire en Afghanistan relève principalement de l'OTAN (quoique pas exclusivement; 26 des 39 partenaires faisant partie de la FIAS sont membres de l'OTAN). Les Nations Unies se tournent vers l'OTAN pour assurer la stabilité et établir une paix durable en Afghanistan, conditions essentielles au développement de ce pays et à l'amélioration de sa gouvernance. La participation du Canada à l'alliance de l'OTAN a servi nos intérêts en matière de politique et de sécurité; cette participation remonte à près de 60 ans, depuis les premières années de la guerre froide jusqu'aux interventions de sauvetage de l'OTAN dans les Balkans. Le plus souvent, il a été dans l'intérêt du Canada de jouer un rôle actif à l'intérieur d'une organisation constituée de démocraties et accordant à chaque pays membre la possibilité de se faire entendre en vue de préserver notre sécurité mutuelle. L'Afghanistan représente un défi pour la crédibilité de l'OTAN; dans le but de relever ce défi, les partenaires de l'OTAN devront envoyer des forces additionnelles en Afghanistan et mettre en œuvre une stratégie anti-insurrectionnelle plus efficace. Si l'OTAN obtient des résultats probants dans le cadre de ce conflit, cela servira du même coup les intérêts du Canada en matière de sécurité.



Pamela Wallin écoute les propos d'un participant à la shura à la base d'opérations avancée Wilson, dans le district de Zharey.

En quatrième lieu, la mission canadienne a pour objet la promotion et la protection de la sécurité humaine dans les États fragiles; cette raison est tout aussi importante que les précédentes. Les résultats obtenus en Afghanistan peuvent avoir une incidence sur la volonté des Canadiens et d'autres intervenants d'agir à l'avenir afin de protéger la vie et les droits de ceux qui ne peuvent compter sur

En premier lieu, le Canada a envoyé des soldats, des diplomates et des travailleurs humanitaires en Afghanistan dans le cadre d'une intervention internationale visant à contrer la menace que les attaques terroristes perpétrées par Al-Qaïda faisaient planer sur la paix et la sécurité. Le reste du monde avait pour une bonne part abandonné l'Afghanistan à son sort au lendemain du retrait des troupes soviétiques en 1989, retrait qui a été suivi d'une guerre civile et de l'effondrement de l'État. Le refuge accordé par les talibans à Al-Qaïda avant les attaques du 11 septembre 2001 illustre bien comment l'anarchie et l'extrémisme répressif qui existaient dans ce pays ont pu engendrer une menace pour d'autres pays – dont le Canada – pourtant très éloignés des frontières afghanes. Parallèlement à l'aide apportée aux Afghans, l'un des objectifs fondamentaux du Canada a consisté à assurer que l'Afghanistan ne redevenne pas un sanctuaire et une plaque tournante du terrorisme international. Les pays qui, à l'instar du Canada, sont riches et misent sur l'interdépendance avec le reste de la planète ont des obligations à l'endroit de la communauté internationale. La participation à une intervention internationale en Afghanistan, à la demande du gouvernement afghan, en est un exemple. Un échec international en Afghanistan aurait des conséquences désastreuses, pour les Afghans, mais aussi pour le monde entier.

En deuxième lieu, les Canadiens sont en Afghanistan pour appuyer les Nations Unies et donner à cet organisme de plus grands moyens d'intervenir afin de conjurer les menaces pour la paix et la sécurité ainsi que de favoriser l'avènement d'un avenir meilleur pour les pays en développement. Il n'est pas question ici d'une mission de maintien de la paix des Nations Unies comme celles que les Canadiens connaissent et ont appuyé par le passé – il n'y pas encore de paix à préserver en Afghanistan, aucune trêve dont on pourrait surveiller le respect, aucune « ligne verte » le long de laquelle patrouiller. Il s'agit plutôt d'une opération d'imposition de la paix, telle que prévue au chapitre VII de la Charte des Nations Unies, c'est-à-dire le recours collectif à la force, en vertu du droit international, dans le but de contrer la menace que le désordre persistant en Afghanistan faisait peser sur la paix et la sécurité internationales. Une telle opération est en outre à l'image de l'évolution fondamentale des missions de paix mandatées par les Nations Unies, missions qui en sont venues à faire emploi de la force de façon plus ferme afin de protéger les civils, après ces leçons amères que furent les carnages survenus en Bosnie et au Rwanda. Des missions similaires ont été menées en Haïti, en Côte d'Ivoire et en République démocratique du Congo. De fait, il se pourrait bien que les Nations Unies soient amenées à recourir plus fréquemment à une force de cette sorte à l'avenir, lorsque les droits de la personne et la sécurité de simples citoyens seront en péril. Chaque fois que les Nations Unies et ses membres autorisent une mission de ce genre, les Canadiens ont le choix : nous pouvons y participer, si nos capacités nous le permettent, ou nous pouvons laisser à d'autres le soin d'accomplir la mission.

Partie III : Évaluation de la mission canadienne : origines, expérience et accomplissements

L'engagement militaire et civil du Canada en Afghanistan s'est avéré ardu et dangereux. Mais qu'en est-il de l'efficacité et du bien-fondé de cette mission?

Afin de pouvoir répondre à cette question, de même que d'évaluer la performance canadienne en Afghanistan, il faut tout d'abord bien comprendre quels sont les objectifs du Canada. De toute évidence, l'un de ces objectifs consiste à contrer la menace terroriste afin d'éviter que l'Afghanistan redevienne un refuge pour les terroristes. En vue de satisfaire à cet impératif et de préserver la stabilité régionale et internationale, la plupart des gens (tant les Canadiens que les Afghans) pourront s'entendre sur un objectif plus vaste et plus général, soit celui d'appuyer l'instauration d'un Afghanistan stable, en voie de développement, où les droits de tous les citoyens sont respectés et où la sécurité de la population est assurée par son propre gouvernement. Cet objectif demeure ambitieux : après tout, l'Afghanistan demeure un pays très pauvre, dans une région où les périls abondent. Néanmoins, un tel objectif concorde bien avec les missions internationales auxquelles le Canada a participé par le passé, et il est conforme à des principes que les Canadiens estiment être justes et raisonnables.

Dans le tumulte des événements survenus en Afghanistan au cours des six années ayant suivi les attentats du 11 septembre 2001, les Canadiens n'ont pas bien saisi la nature et le fondement logique de la mission du Canada. Même si le soutien de la population à l'envoi des troupes canadiennes est solide, les citoyens sont restés dubitatifs au sujet de l'évolution de la mission canadienne en Afghanistan. Disons-le sans ambages, depuis le début de la présence canadienne en Afghanistan, les gouvernements n'ont pas su entretenir des communications équilibrées et franches avec la population pour exposer les raisons de la participation du Canada et les risques, les difficultés et les résultats attendus. L'information gouvernementale reçue par les Canadiens a émané en quasi-totalité du ministère de la Défense nationale. C'est tout juste s'il a été question de certains enjeux pourtant importants reliés aux activités diplomatiques et à l'aide du Canada en Afghanistan, et les ministres et fonctionnaires responsables n'ont que rarement fait des déclarations à ce propos sur la place publique. Les ambassadeurs du Canada à Kaboul, auprès de l'OTAN et dans d'autres capitales n'ont pas été entièrement en mesure d'expliquer la politique canadienne. Le Groupe est d'avis que ce déficit informationnel doit être comblé sans délai, au moyen d'une stratégie de communication systématique et plus équilibrée, mettant l'accent sur des échanges ouverts et constants avec les Canadiens. Les membres du Groupe sont pour leur part convaincus du bien-fondé de la présence canadienne en Afghanistan, et ce, pour quatre très bonnes raisons :



Jake Epp, John Manley, Paul Tellier et Derek Burney (de gauche à droite) s'entretiennent avec la gouverneure de la province de Bamïyân, Habiba Sorabi.

Au bout du compte, le Pacte pour l'Afghanistan représente un plan d'une importance cruciale visant l'action concertée de l'Afghanistan et de la communauté internationale. Toutefois, ses objectifs, valables en théorie, n'ont pas eu dans la pratique tous les effets escomptés, et les évaluations de rendement se sont avérées peu concluantes. Du point de vue des Afghans, les progrès ont été lents à se faire sentir et ont été empreints d'incertitude; cette situation est attribuable dans une certaine mesure à l'insurrection et, plus généralement, à la capacité limitée qu'ont les institutions afghanes d'exploiter toute l'aide disponible. En outre, il y a eu des carences au chapitre de l'action positive et de la coordination.

L'atteinte des objectifs du Pacte et le respect des échéances nécessiteront de nouveaux engagements de la part des autorités afghanes et des pays donateurs, de concert avec un leadership et une détermination renouvelés concernant l'exécution efficace des programmes de développement et le renforcement de la capacité des institutions afghanes. Qui plus est, le progrès doit aller de pair avec une mesure systématique de l'efficacité. Le Canada peut aider à mobiliser la communauté internationale pour que ces mesures soient mises en place et pour que le personnel étranger d'aide au développement en Afghanistan puisse profiter d'une orientation politique générale. Le programme canadien d'aide à l'Afghanistan doit lui aussi être renforcé, ce dont traite le Groupe aux parties III et IV du présent rapport.

LE DÉVELOPPEMENT

Malgré ces difficultés, l'économie de l'Afghanistan a affiché un taux de croissance remarquable depuis que les talibans ont été chassés du pouvoir en 2001. Les revenus, l'investissement, la réforme monétaire, le contrôle de l'inflation, les revenus du gouvernement, le commerce transfrontalier, l'accès aux soins de santé et à l'éducation – ces éléments, et d'autres encore, indiquent qu'un développement réel et généralisé est en cours. Toutefois, l'Afghanistan reste un pays très pauvre, où trop de gens vivent encore dans l'insécurité.

En 2007, l'Afghanistan occupait le 174^e rang (sur un total de 178 pays) selon l'indice mondial de développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (il s'agit d'un indice agrégatif établi à partir de facteurs liés à l'éducation, à la santé et à l'économie). Comment expliquer un classement si bas? Selon le PNUD, 6,6 millions d'Afghans ne répondent pas aux exigences minimales en matière d'alimentation. La discrimination fondée sur le sexe est une réalité toujours bien présente : le taux d'analphabétisme s'établit à 87 % chez les femmes, contre 57 % chez les hommes. Par ailleurs, l'Afghanistan affiche l'un des plus hauts taux d'infection tuberculeuse au monde, un autre indicateur courant de pauvreté grave.

Cela dit, l'Afghanistan montre un potentiel important en matière de développement : on y trouve une grande quantité de ressources naturelles non exploitées, des perspectives intéressantes dans le secteur de l'agriculture, des possibilités dans l'industrie légère et, surtout, un esprit d'entreprise dynamique et tenace. Même l'importante diaspora afghane – qui se chiffre à plusieurs millions de personnes – présente un potentiel en matière de développement. On estime à 5 milliards de dollars les fonds envoyés au pays par des Afghans vivant à l'étranger depuis 2001. Le Pacte pour l'Afghanistan de 2006, dont le Canada est l'un des partenaires, énonce les priorités concernant le développement en Afghanistan et l'aide des pays donateurs. Il cible les trois secteurs d'activité cruciaux que sont la sécurité, la gouvernance (qui englobe la primauté du droit et les droits de la personne) et le développement économique et social. Le Pacte (qui prendra fin en 2011) fixe également des objectifs et des échéanciers, qui sont tous sous la supervision du Conseil de coordination et de surveillance conjoint, auquel siègent des représentants du gouvernement de l'Afghanistan, des pays donateurs et de l'ONU.

Tôt ou tard, pour qu'une paix réelle et stable s'établisse en Afghanistan, il faudra que les citoyens afghans – ceux qui sont divisés depuis des générations en raison d'appartenances tribales, régionales ou politiques différentes – trouvent le moyen de se réconcilier durablement sur les plans politique et social. Au fil du temps, pour en arriver à une meilleure gouvernance, il sera nécessaire qu'une entente négociée soit conclue entre la direction politique actuelle et certains tenants de l'ancien régime des talibans ayant renoncé à la terreur et à la répression et ayant adhéré aux normes et aux pratiques démocratiques. Les membres de l'ancien régime taliban s'étant rendus coupables des pires violations des droits de la personne – et de la mort de milliers d'Afghans innocents – devront être traduits en justice. D'autres, qui n'ont pas commis de tels crimes et qui acceptent la constitution afghane, pourront prendre part au long exercice de réunification de l'Afghanistan. Avec cet objectif bien précis en tête, les autorités afghanes doivent établir des règles de base en vue de préparer ces négociations. Le Canada doit contribuer à l'amélioration de la gouvernance en Afghanistan en facilitant, dans la mesure du possible, le difficile processus de réconciliation.

Une plus grande sécurité en Afghanistan passe obligatoirement par une amélioration de la gouvernance. Comme de nombreux Afghans l'ont mentionné au Groupe, la faiblesse actuelle du gouvernement afghan aggrave le risque d'assister à un retour des talibans. À vrai dire, l'une des contributions les plus urgentes et les plus utiles que le Canada, entre autres pays, peut apporter pour assurer le bien-être des Afghans et de leur famille consiste à participer à l'établissement accéléré d'institutions de gouvernance viables. Pour être considérées comme légitimes et gagner la confiance de la population, les autorités afghanes – le gouvernement central et ceux des 34 provinces de l'Afghanistan – devront faire la preuve qu'ils sont désormais plus à même d'exercer une gouvernance responsable, honnête et efficace.

Ici encore, les nombreux organismes de l'ONU à l'œuvre en Afghanistan et les pays (tels que le Canada) qui se sont engagés à aider l'Afghanistan peuvent coordonner bien plus efficacement les activités de saine gouvernance en vue d'obtenir rapidement des résultats plus concluants. Pour ce faire, les organismes étrangers en Afghanistan doivent réduire le nombre de demandes incompatibles et parfois contradictoires qu'ils présentent aux institutions afghanes, qui ont peu de ressources et s'efforcent de renforcer leur propre capacité. La nomination d'un représentant civil spécial nouvellement habilité, chargé de coordonner et de consolider les activités de la communauté internationale en Afghanistan, peut faire en sorte d'améliorer grandement leur efficacité. Le Canada sera en mesure d'utiliser ses ressources diplomatiques à bien meilleur escient en les consacrant à ces objectifs de coordination et de rationalisation.

procédures courantes dans les pays étrangers aux approches traditionnelles afghanes les plus efficaces pour régler de façon pacifique les différends entre collectivités et les désaccords privés.

Les Canadiens ont entendu et exprimé des inquiétudes particulières concernant le traitement que font subir des responsables afghans aux prisonniers qui leur sont livrés par les soldats canadiens. Ces préoccupations (que partagent d'autres pays de la FIAS) soulèvent des questions dont ont été saisis des tribunaux canadiens. Deux questions ressortent. En premier lieu, les détenus sont-ils traités humainement, conformément aux lois et aux traités internationaux? En second lieu, les pays membres de la FIAS continuent-ils d'avoir des obligations à l'égard de la sécurité et du bien-être des détenus après avoir remis ceux-ci aux autorités afghanes? Nos discussions avec des officiers des Forces canadiennes en Afghanistan nous ont convaincu que les procédures suivies concernant le traitement et le transfert des détenus sont entièrement conformes aux normes internationales ainsi qu'aux obligations juridiques internationales du Canada. Toutefois, le Groupe n'a pas eu l'opportunité d'évaluer les pratiques des autorités afghanes. De même que pour d'autres aspects relevant de la gouvernance, le Canada et les partenaires de la FIAS doivent continuer de travailler en vue d'améliorer la capacité et le rendement du gouvernement afghan en ce qui concerne la protection des droits des détenus. Il incombe au gouvernement de l'Afghanistan de voir à ce que les détenus soient soumis à des procédures équitables et à ce qu'ils soient traités humainement. Il doit également respecter les accords officiels qu'il a conclus avec le Canada et d'autres pays en matière de transfert de détenus.



John Manley et Paul Tellier, au sous-poste de police de Pashmul, dans le district de Zhurey.



John Manley et le président de l'Afghanistan, Hamid Karzai.

La capacité institutionnelle du gouvernement de l'Afghanistan est encore très faible, ce qui est tout à fait compréhensible (après une décennie de dégradation politique, économique et sociale). Le Groupe a rencontré en Afghanistan des fonctionnaires et des dirigeants politiques extrêmement compétents et dévoués, mais il a également constaté un cruel manque de personnel chevronné possédant des compétences professionnelles au sein du gouvernement. Certaines des personnes les plus

compétentes d'Afghanistan ont fui le pays durant l'occupation soviétique et le règne des talibans, pour ne jamais revenir. La corruption est généralisée et caractérisée par le népotisme, les pots-de-vin et les activités d'extorsion en tout genre dirigées par des fonctionnaires. Des éléments de la Police nationale afghane (PNA) sont notoirement corrompus et indisciplinés – pour bon nombre d'Afghans, ils représentent

d'avantage une menace à la sécurité publique qu'une source de protection. On mentionne que des fonctionnaires et des commandants de milice s'ingèrent dans les affaires du pouvoir judiciaire; les juges, les avocats et les policiers sont mal

rémunérés et ne disposent généralement pas d'une formation adéquate. Les secteurs de la sécurité et de la justice pris dans leur ensemble – la police, les tribunaux et les prisons – affichent des lacunes persistantes. Le respect des droits des Afghans

ordinaires et leur sécurité sont par conséquent mal assurés. Dans certains districts, des miliciens à la solde de chefs de tribu et de seigneurs de guerre locaux menacent et terrorisent les populations locales en pratiquant l'extorsion de fonds à des fins de protection et en commettant d'autres crimes. Le renforcement des secteurs judiciaire et de la sécurité, particulièrement en ce qui concerne la PNA, nécessite un

engagement coordonné et soutenu de la part de la communauté internationale. Dans le cadre de cet engagement, il faut être conscient du fait que, dans certains cas, l'amélioration de la gouvernance en Afghanistan ne passera pas par l'introduction des concepts occidentaux de droit et de justice. Souvent, il faudra amalgamer les

Le trafic d'opium est un facteur qui vient compliquer toute la question de la sécurité en Afghanistan; il est à la fois un résultat et un moteur de l'instabilité et de la violence qui règnent. Selon l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, la production d'opium a augmenté de 34 % en 2007 par rapport à 2006. (L'augmentation est en partie attribuable à des conditions climatiques qui ont favorisé la culture du pavot; il est donc possible que cette tendance ne dure pas.) Au moins 90 % du trafic mondial illégitime d'opium a pour point d'origine l'Afghanistan. Les bénéfices tirés du trafic d'opium vont aux talibans, à des éléments criminels ainsi qu'à des fonctionnaires corrompus des administrations provinciales et du gouvernement central. Le Groupe a constaté que le gouvernement de l'Afghanistan et ceux des pays étrangers ont recouru à des pratiques et à des politiques différentes, et parfois même contradictoires, en matière de lutte contre les stupéfiants, de sorte qu'ils travaillent mutuellement à contre-courant. Il importe que l'ensemble des autorités compétentes adoptent des stratégies cohérentes de lutte contre les stupéfiants. Ces approches doivent inclure une réforme du secteur judiciaire afin de renforcer les mesures visant à traduire en justice les trafiquants. Elles doivent également prévoir des moyens économiques qui soient efficaces afin d'inciter les producteurs de pavot et les intermédiaires potentiels à se tourner vers d'autres secteurs d'activité. Par exemple, un projet limité de culture du pavot à des fins médicinales pourrait valoir la peine d'être poursuivi. Toute bonne stratégie mettra du temps à produire des résultats.

D'une manière plus fondamentale, les victoires militaires importeront peu, sauf si le gouvernement de l'Afghanistan, avec l'aide d'autres pays, parvient à améliorer la gouvernance et à hausser les conditions de vie de la population afghane. Ici encore, le succès dépend d'une coordination efficace entre les différents pays donateurs, de même qu'entre ceux-ci et les autorités afghanes.

LA GOUVERNANCE

Les Afghans ont élu un président et un parlement – il s'agit là de réalisations dignes de mention pour un pays pauvre en plein conflit. La popularité du président Karzaï (dont le mandat prend fin en 2009) varie d'une région à l'autre, et elle est sans aucun doute tributaire de la perception qu'a le public du rendement de son gouvernement. De nouvelles institutions nationales ont été créées et les mécanismes traditionnels locaux de gouvernance sont en voie d'être rétablis, ce qui permettra aux Afghans de participer directement à la gestion de leurs collectivités respectives.



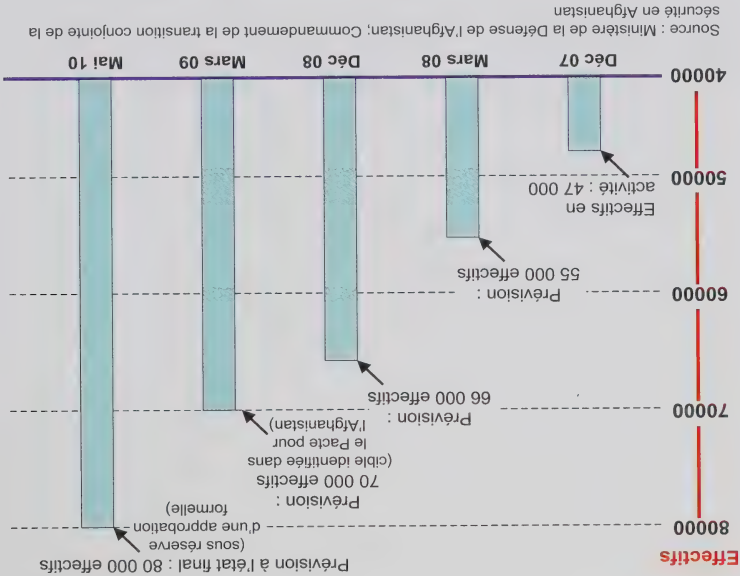
John Manley et Pamela Wallin assistent à une shura à la base d'opérations avancée Wilson, dans le district de Zharey.

Pour ces raisons, les commandants de la FIAS et de l'armée afghane doivent prendre toutes les précautions qui s'imposent afin de respecter la culture locale et d'éviter que les opérations militaires fassent des victimes civiles. Les pertes civiles provoquent de grandes souffrances au sein de la population innocente, tout en nuisant à la réalisation de cet objectif essentiel qu'est l'obtention de l'appui populaire. Le nombre de civils afghans tués dans le cadre du conflit a doublé depuis 2005. Peu importe que les décès surviennent à la suite d'attentats suicides, à la bombe, du déclenchement d'engins explosifs improvisés ou de bombardements de la FIAS, ils ont inévitablement pour effet de démoraliser la population. En outre, les insurgés talibans exploitent à des fins de propagande les morts attribuables aux opérations de la FIAS.

Selon certains sondages, la confiance de la population dans la capacité de la FIAS et des autorités afghanes d'assurer la protection des citoyens aurait chuté entre 2005 et 2007. Le renversement de cette tendance, notamment en réitérant la détermination et l'efficacité de la FIAS ainsi qu'en accroissant la capacité dont dispose le gouvernement afghan, doit constituer une priorité des plus urgentes pour tous les pays participant à la mission en Afghanistan.

Ultimement, c'est aux Afghans qu'il reviendra de remporter la guerre contre les insurgés. (Dans toute l'Histoire, rarement des armées étrangères sont elles parvenues à vaincre une insurrection, particulièrement lorsque les insurgés autochtones pouvaient trouver refuge dans un pays voisin.) L'Armée nationale afghane s'est améliorée de façon notable. Elle gagne en force : elle est maintenant composée d'environ 47 000 soldats, et elle devrait en compter au moins 70 000 d'ici la fin de 2010. Ses soldats sont mieux entraînés et plus disciplinés. Là où elle est présente, elle parvient à gagner l'appui et la confiance des Afghans. De l'avis des Afghans eux-mêmes, l'ANA devra encore croître et s'améliorer. La formation et l'équipement accélérés de l'ANA est une tâche de plus en plus urgente dont doivent s'acquitter les forces du Canada et de la FIAS en Afghanistan.

TABLEAU 1 : CROISSANCE PRÉVUE DE L'ARMÉE NATIONALE AFGHANE



Pour tout gouvernement qui lutte contre une insurrection, il s'avère essentiel de gagner et de conserver l'appui de la population, ainsi que de renforcer la confiance à l'échelon local. Or, en Afghanistan, l'opinion publique, pour autant qu'on puisse la mesurer à l'aide de sondages ou par d'autres moyens, reste très largement opposée à tout retour du régime des talibans. De ce point de vue important, l'insurrection est un échec. Cependant, le gouvernement de l'Afghanistan doit faire la preuve de sa capacité croissante de protéger les citoyens et de leur fournir des services. De nombreux Afghans, ayant souffert dans le passé et devant maintenant composer avec les vicissitudes de la vie de tous les jours, s'inquiètent de ce que leur réserve l'avenir et refusent de prendre franchement position, que ce soit pour le gouvernement ou pour les talibans.

Or, le Groupe a constaté de graves lacunes dans la campagne de l'OTAN et de la FIAS visant à contourner l'important mouvement de sédition des talibans, lequel risque de s'intensifier. Au nombre des lacunes les plus dommageables figurent l'insuffisance de forces sur le terrain, particulièrement dans les zones à haut risque du Sud du pays, un commandement trop fortement hiérarchisé au quartier général de la FIAS à Kaboul, l'absence de stratégie générale visant à orienter l'action de l'ensemble des forces de la FIAS en collaboration avec le gouvernement de l'Afghanistan, les restrictions imposées par certains pays de l'OTAN à l'égard des opérations de leurs unités, et qui, dans les faits, font en sorte de tenir ces forces à l'écart des combats, et la coordination inadéquate entre programmes militaires et civils en matière de sécurité, de stabilisation, de reconstruction et de développement. L'une des causes de ces lacunes, selon un officier supérieur de l'OTAN, est l'alternance trop fréquente des commandants de la FIAS au quartier général de Kaboul et dans les commandements régionaux. Ce sont la certaines des anomalies qui révèlent des défaillances graves concernant l'orientation stratégique ainsi qu'une fragmentation persistante des efforts des pays de la FIAS et de l'OTAN, y compris les efforts déployés en conjonction avec le gouvernement de l'Afghanistan. Les opérations de la FIAS et celles de l'Armée nationale afghane feraient l'objet d'une meilleure coordination si l'on veillait à ce que les officiers de l'ANA participent plus étroitement aux décisions du commandement de la FIAS. La plupart des commandements multinationaux sont inefficaces par nature. Pour contourner ces inévitables obstacles, les commandants de la FIAS doivent souvent user de compétences relevant davantage de la diplomatie que de la science militaire. Quoi qu'il en soit, ces lacunes doivent être corrigées. Il est absolument essentiel de se doter d'une stratégie plus solide et de pouvoir compter sur une orientation stratégique plus cohérente.

Dans bon nombre des entretiens qu'a eus le Groupe, dont ceux avec des commandants de l'OTAN, il est ressorti que l'OTAN et la FIAS n'avaient tout simplement pas déployé assez de troupes pour combattre les insurgés. Si l'on veut améliorer la sécurité en Afghanistan, il faut que la FIAS puisse compter sur des effectifs plus importants. Trop nombreux sont les pays de l'OTAN à ne pas avoir fourni une grande quantité de soldats dans les régions afghanes les plus vulnérables aux attaques et aux tentatives de déstabilisation des insurgés. D'autres pays ont imposé des restrictions concernant leurs activités militaires, par exemple, en interdisant les combats de nuit ou en refusant d'autoriser les vols d'hélicoptères pouvant faire en sorte d'exposer les pilotes à une situation de combat. Par conséquent, certains pays, notamment les États-Unis, la Grande-Bretagne et le Canada, ont été contraints de livrer plus que leur juste part de combats en Afghanistan.

improvisés, les attentats suicides ou à la bombe, les kidnappings et les autres types de petites attaques contre des civils et des soldats constituent l'essentiel des moyens utilisés pour combattre l'adversaire et visent à instaurer un climat de terreur. Il est rare que les insurgés se rassemblent en groupes importants pour affronter la FIAS ou l'Armée nationale afghane (ANA) dans le cadre d'une bataille. Ils ne l'emportent jamais dans une telle situation, mais le fait est qu'ils n'ont pas à remporter un grand nombre de batailles pour atteindre leurs buts. Ils cherchent à perturber la population, à ébranler la confiance de celle-ci dans la capacité du gouvernement à assurer la sécurité, ainsi qu'à décourager suffisamment les populations des pays membres de la FIAS pour les amener à retirer leurs forces.

LES TALIBANS ET AUTRES INSURGÉS

Les talibans constituent un mouvement formé de sunnites appartenant au groupe ethnique Pachtou. Ils ont été à la tête de l'Afghanistan de 1996 à 2001, jusqu'à ce qu'ils soient évincés du pouvoir grâce à un effort militaire concerté auquel ont participé des Afghans et des forces de pays étrangers, dont le Canada. Les talibans, qui proviennent des régions tribales frontalières du Pakistan, sont dirigés par Mollah Mohammad Omar et sont principalement composés de Pachtous du Sud de l'Afghanistan et de l'Ouest du Pakistan; ils adhèrent à une combinaison extrêmement stricte de la charia et des codes tribaux pachtous. Ils sont particulièrement connus pour la façon inéquitable dont ils traitent les femmes.

De 2002 à 2007, le centre du gouvernement taliban en exil est passé à la région pachtou de Quetta, au Pakistan, et aujourd'hui, les commandants talibans qui sont responsables des actes de violence commis en Afghanistan dirigent ceux-ci principalement à partir de sanctuaires au Pakistan. Cela dit, à bien des égards, le conflit en Afghanistan est le prolongement de près de trois décennies de guerre impliquant bon nombre des mêmes belligérants, qui ne sont pas tous des talibans, ce qui se traduit par un amalgame d'insurgés opposés au gouvernement et de « fauteurs de troubles » intéressés qui, pour des raisons de pouvoir personnel ou par intérêt financier, n'ont aucune envie de voir s'étendre le principe de primauté du droit ou le pouvoir de l'autorité centrale.

Les insurgés peuvent compter sur un soutien et une aide financière externe de la part d'un certain nombre d'acteurs mondiaux, y compris des sources privées situées dans les États du golfe Persique, ainsi que sur l'appui des tribus locales aliénées, des producteurs d'opium et d'autres criminels présents en Afghanistan. Outre le matériel accumulé durant les dernières décennies de conflit, la plupart des insurgés ont des ressources suffisantes pour acheter des armes et les autres équipements dont ils ont besoin dans les marchés noirs régionaux, où abonde le matériel illégitime.

C'est en tenant compte de ce contexte historique que le Groupe a évalué l'état de la situation en fonction de trois volets interreliés : la sécurité, la gouvernance et le développement. Chaque volet influe sur les deux autres dans le cadre d'une interaction dynamique. La sécurité rend possible le développement; une gouvernance efficace contribue à la sécurité; le développement crée des occasions d'améliorer la sécurité et la gouvernance, sans compter qu'il décuple les bienfaits qui découlent d'une plus grande sécurité et d'une saine gouvernance. Par conséquent, il ressort de ce cercle vertueux de causes et d'effets que la sécurité est une condition essentielle d'une saine gouvernance et d'un développement durable.

LA SÉCURITÉ

Selon de nombreux témoignages dignes de foi, la sécurité s'est détériorée de façon générale dans le Sud et l'Est de l'Afghanistan en 2006 et en 2007, y compris dans la province de Kandahar, où sont cantonnées les Forces canadiennes. Les insurgés talibans se sont quelque peu regroupés au cours des 18 derniers mois; la fréquence de leurs petites attaques et le nombre de victimes civiles causées par celles-ci ont augmenté en 2007 par rapport à 2006. Les insurgés ont continué à trouver refuge au Pakistan, où ils peuvent regarnir leurs coffres, se réarmer et recruter de nouveaux membres, dont certains viennent de l'étranger. Le désarroi politique qui sévit en ce moment au Pakistan même amplifie la menace déstabilisante que représente l'insurrection à la fois pour le Pakistan et pour l'Afghanistan.

Parallèlement, les Forces canadiennes et d'autres membres de la FIAS mentionnent que leur stratégie de libération, de protection et d'aide au développement a produit de très bons résultats, citant en exemple des collectivités où la violence a diminué et où des activités de reconstruction et de développement sont en cours. En outre, rien n'indique que la population afghane soit favorable à un éventuel retour du régime des talibans.

Ces points de vue contrastés montrent bien l'absence à la fois frappante et déconcertante de repères fiables permettant de mesurer les progrès accomplis en ce qui concerne la sécurité de la population afghane. À défaut de normes de rendement systématiques, les rapports sur les succès et les échecs en matière de sécurité continueront de relever essentiellement de l'anecdote (et pourront évidemment être contestés). Le Groupe est fermement convaincu que le pour ensuite établir des critères pratiques et vérifiables permettant de mesurer et d'analyser les résultats de cette stratégie.

Les insurgés ont eu de plus en plus recours à des tactiques « asymétriques » contre les forces plus imposantes de la FIAS et de l'Afghanistan. Les engins explosifs

l'article du Traité portant sur la défense collective et déclaré que l'attaque contre les États-Unis constituait une attaque contre tous les pays de l'OTAN. En l'espace de quelques semaines, les membres de la coalition de l'OTAN et les forces afghanes ont lancé une offensive contre Al-Qaïda en Afghanistan. À la suite de ces opérations, en novembre 2001, le régime des talibans s'est effondré; les talibans ont été chassés, sans toutefois être totalement vaincus, et ils se sont retirés à l'intérieur des terres, dans l'Est et le Sud de l'Afghanistan, ainsi qu'au Pakistan. Le régime a été remplacé par une autorité intérimaire dirigée par Hamid Karzaï. En décembre, les Nations Unies ont autorisé la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) nouvellement créée à poursuivre la campagne militaire et à aider l'autorité intérimaire à assurer la sécurité à Kaboul et dans les régions avoisinantes. (En 2003, toujours sous l'autorité de l'ONU, l'OTAN a pris le commandement de la FIAS.) Les premières troupes de la FIAS sont arrivées à Kaboul en janvier 2002.

En février 2002, 850 soldats canadiens ont été déployés à Kandahar dans le cadre de l'opération Enduring Freedom, dirigée par les États-Unis. Ce bataillon s'est retiré après avoir accompli sa mission, en juillet 2002. De 2002 à 2005, diverses unités militaires canadiennes ont été affectées à Kaboul, sous le commandement de la FIAS; le nombre de soldats déployé a culminé à 1 700 en 2004. En 2005, tel qu'il est relaté dans la partie III du présent rapport, le Canada a commencé à redéployer à Kandahar ses forces présentes à Kaboul, pour qu'elles aillent prêter main-forte aux Canadiens de plus en plus nombreux chargés des opérations civiles d'aide au développement dans la province. Ce redéploiement a pris fin en février 2006. Les troupes canadiennes combattent à Kandahar depuis environ deux ans.

Lorsqu'on passe en revue les événements survenus depuis 2002 et qu'on évalue la situation actuelle, deux éléments ressortent distinctement. En premier lieu, la présence en Afghanistan de forces militaires et de personnel d'aide au développement provenant de l'étranger a été autorisée de façon explicite et répétée par le Conseil de sécurité de l'ONU – tout récemment encore, au moyen d'une résolution du Conseil de sécurité adoptée en septembre 2007; elle a aussi été approuvée collectivement par les 26 pays membres de l'OTAN. La FIAS, qui comprend 13 pays en plus de tous les pays membres de l'OTAN, s'emploie par conséquent à défendre le droit international et à en assurer l'application. Ce sont là certaines des caractéristiques qui nous amènent à conclure que l'intervention de la communauté internationale en Afghanistan diffère de l'invasion et de l'occupation récentes de l'Irak par les États-Unis et les pays membres de la coalition engagée dans cette guerre. En second lieu, la présence de la FIAS en Afghanistan a été demandée et approuvée par le gouvernement élu de l'Afghanistan. (Le président Karzaï a été élu en 2004 pour une période de cinq ans; les membres de l'Assemblée nationale ont pour leur part été élus en 2005.) La FIAS est en Afghanistan avec le consentement du gouvernement afghan, et elle jouit de l'appui de la population afghane.

Partie II : Évaluation de la situation en Afghanistan

Les conditions de vie en Afghanistan sont très difficiles; cette situation découle de la violence et des privations qu'ont subies les Afghans durant plus d'un quart de siècle d'occupation étrangère et de mauvaise gestion publique. Cependant, on peut dire que la population afghane réalise des progrès notables, considérant les épreuves et les répressions du passé. Ses réalisations et les problèmes actuels qu'elle doit surmonter peuvent être plus facilement compris si on les examine à la lumière de l'histoire récente de l'Afghanistan.

LE CONTEXTE

En 2001, l'Afghanistan était pour

une bonne part dirigé par les talibans, un régime islamiste radical pouvant faire preuve d'une violence hors du commun. Al-Qaïda avait trouvé refuge en territoire taliban. C'est depuis l'Afghanistan que les

êtes dirigeantes d'Al-Qaïda ont orchestré les attentats terroristes du 11 septembre 2001 contre des cibles américaines (qui ont ensuite inspiré d'autres attentats en Espagne, en Grande-Bretagne et ailleurs dans le monde).

Dès le lendemain des attentats du 11 septembre, le Conseil de sécurité de l'ONU a officiellement reconnu le droit à la légitime défense individuelle et collective, et il a demandé à tous les pays membres de collaborer en Afghanistan « pour traduire en justice les auteurs, organisateurs et commanditaires de ces attaques terroristes » – attaques qui ont été perçues comme une menace pour la paix et la sécurité mondiales. Au même moment, les pays membres de l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord) ont invoqué

L'AFGHANISTAN

L'Afghanistan est un pays enfermé dans les terres et au climat aride. Son paysage est caractérisé par des montagnes aux contours déchiquetés, des vallées et de vastes déserts au Sud. La capitale de l'Afghanistan est Kaboul, et le pays est divisé en 34 provinces. Il est situé en Asie du Sud-est, au nord et à l'ouest du Pakistan, et à l'est de l'Iran (il a également l'Ouzbékistan, le Tadjikistan, la Chine et le Turkménistan comme pays voisins). La population de l'Afghanistan se chiffre à environ 32 millions de personnes (estimation datant de juillet 2007). Les deux groupes ethniques les plus importants en Afghanistan sont les Pachtous (42 % de la population) et les Tadjiks (27 % de la population) (le pays compte également des populations considérables de Hazaras et d'Ouzbeks). Bien que l'identité nationale soit forte en Afghanistan, les Afghans s'identifient étroitement aussi à leurs tribus, celle des Pachtous étant la plus importante. Les langues officielles du pays sont le dari et le pachto. La vaste majorité de la population est composée de musulmans sunnites (80 %); viennent ensuite les chiites (19 %), qui constituent la majeure partie du reste de la population.

Dans les pages qui suivent, nous évaluons l'état de la situation en ce qui concerne la sécurité, la gouvernance et le développement en Afghanistan. Nous examinons l'engagement militaire et civil du Canada en Afghanistan, ainsi que les principales raisons qui motivent cette mission. Nous proposons un ensemble cohérent d'initiatives qui, conjuguées à des normes pratiques permettant de mesurer le rendement, pourront donner lieu à la réalisation de progrès en Afghanistan. L'engagement du Canada en Afghanistan tel que nous le recommandons ne doit pas être timoré ni sans balises – il doit tenir compte des intérêts du Canada, permettre l'expression de nos valeurs profondes et correspondre à notre capacité nationale.

Nous avons procédé à un examen à la fois intensif et exhaustif de ces questions. Nous avons invité les Canadiens à nous soumettre des mémoires et en avons reçu plus de 200. Nous avons consulté des universitaires, des activistes, des fonctionnaires et des officiers militaires canadiens ayant une excellente connaissance de l'Afghanistan, de son histoire et de sa population. Nous avons eu des discussions avec des diplomates, des ministres et des hauts fonctionnaires aux Nations Unies, à Londres, à Bruxelles et à Washington. En outre, nous avons été profondément touchés par les exemples de courage et les réalisations dont nous avons été témoins en Afghanistan. Dans le cadre de nos visites à Kaboul, à Kandahar et dans d'autres provinces, nous avons été fortement impressionnés par le professionnalisme et l'engagement des soldats et des civils canadiens qui œuvrent là-bas, ainsi que par la détermination et l'optimisme des Afghans que nous avons rencontrés. Nous avons eu l'occasion de nous entretenir notamment avec des fonctionnaires, des représentants de l'Assemblée nationale, des universitaires, des membres de conseils de développement communautaire, des personnes travaillant dans le domaine des soins de santé et des enseignants afghans. Cette expérience nous a beaucoup appris.

Dans le présent rapport, le Groupe entend examiner ces questions, encourager un débat public éclairé et constructif, et recommander des mesures efficaces au gouvernement et au Parlement. La meilleure façon d'élaborer une politique pertinente et viable consiste à faire en sorte que des citoyens partialement informés aient la possibilité de participer au débat public. D'une part, on augmente ainsi les probabilités de trouver des solutions adéquates à des problèmes complexes; d'autre part, le fait de disposer d'une information complète peut amener la population à mieux comprendre les politiques mises de l'avant, ainsi qu'à les appuyer davantage lorsque ces politiques doivent être appliquées dans des conditions difficiles.

RÉUNIONS ET DÉPLACEMENTS DU GROUPE

Entre le 12 octobre et le 14 décembre 2007, les membres du Groupe se sont entretenus en face à face avec des personnes à Ottawa, à New York, à Bruxelles et à Washington, outre leur voyage en Afghanistan. Ils ont également eu des discussions par vidéoconférence avec des personnes habitant au Canada, aux États-Unis et en Europe. Lorsqu'il était en Afghanistan, le Groupe a voyagé dans quatre provinces – Kaboul, Balkh, Bamiyân et Kandahar. Les membres ont eu des réunions à Kaboul, Bamiyân, Mazâr-e Charif, l'aérodrome de Kandahar, Panjwai, Zharî et Kandahar. Dans la province de Kandahar, le Groupe a rencontré l'équipe provinciale de reconstruction au Camp Nathan Smith et du personnel à deux bases d'opérations avancées, un sous-poste de police et d'autres installations militaires.

Après 30 ans de conflit – l'occupation soviétique, la guerre civile et le régime répressif et coercitif des talibans –, les Afghans s'emploient à mettre sur pied un gouvernement adhérant au principe de la primauté du droit démocratique et respectant pleinement les droits de la personne. Afin de ne rien perdre des progrès accomplis et de poursuivre sur cette voie, l'Afghanistan compte sur l'aide que peuvent lui apporter des pays étrangers. Le Canada est l'un des 51 pays ayant adopté le Pacte pour l'Afghanistan en 2006; ce Pacte énonce un programme international complet d'aide en matière de sécurité, de gouvernance et de développement en Afghanistan. Pour la période allant de 2002 à 2011, le Canada a approuvé le versement d'une aide de 1,2 milliard de dollars à l'Afghanistan, qui devient ainsi le principal bénéficiaire de l'aide internationale canadienne – il recevra environ 3 % de toute l'aide du Canada durant cette période.

Guerre et reconstruction, tueries et progrès – voilà les réalités inconciliables et complexes qui découlent du conflit et des efforts de développement en Afghanistan. Il n'existe aucune solution simple à cette situation des plus difficiles. Cependant, pour tous les membres du Groupe, il y a au moins une certitude : si l'on veut vraiment changer les choses en Afghanistan – c'est-à-dire aider à bâtir un pays plus stable, où règne la paix, qui soit mieux gouverné et qui connaisse un développement plus dynamique – les Canadiens devront demeurer résolus et faire preuve de réalisme quant à ce qui peut être accompli. En outre, les événements qui se déroulent en Afghanistan et le rôle que jouera le Canada dans leur dénouement auront une incidence directe sur la sécurité du Canada, sur notre réputation à l'étranger, ainsi que sur notre capacité future d'amener la communauté internationale à participer à des activités visant à assurer la paix, la sécurité et la prospérité commune. Des Canadiens bien informés et à l'esprit objectif peuvent avoir des opinions divergentes sur les choix politiques qui s'offrent à nous. Toutefois, il ne fait aucun doute que l'avenir de l'Afghanistan importe pour le Canada.

Les Canadiens ont une décision à prendre. Le gouvernement a fait savoir que c'est le Parlement qui décidera s'il convient ou non de prolonger le déploiement militaire du Canada en Afghanistan au delà de février 2009. Pour être en mesure de prendre une décision en cette matière, il faut procéder à une évaluation réaliste des conditions en Afghanistan ainsi qu'à un examen pragmatique des activités du Canada dans ce pays. En outre, il est tout aussi important que nous prenions en considération les intérêts et les valeurs du Canada, de même que notre volonté réelle et notre capacité d'influer sur l'avenir de l'Afghanistan.

Partie I : Introduction

UNE DÉCISION QUI APPARTIENT AUX CANADIENNES ET

AUX CANADIENS

L'Afghanistan est en guerre, et les Canadiens sont au nombre des combattants. Ce conflit met aux prises, d'un côté, un gouvernement démocratiquement élu, et de l'autre, des insurgés fanatiques et brutaux. Cette guerre a déjà prélevé un lourd tribut en vies canadiennes – un sacrifice terrible qui endeuille le Canada tout entier, mais qui est digne de respect. Les Canadiens ne sont toutefois pas les seuls à prendre part au conflit. Le Canada est l'un des quelque 39 pays (y compris la plupart des grandes démocraties que nous comptons parmi nos amis et alliés) ayant déployé des troupes en Afghanistan, à la demande du gouvernement afghan et sous l'autorité expresse des Nations Unies.

Ce conflit complexe et féroce se déroule dans une région du monde où règnent l'instabilité et la violence. Quiconque connaît l'histoire de l'Afghanistan sait à quel point ce pays peut facilement céder aux rivalités régionales ou succomber à une invasion menée par des puissances étrangères. La présente crise au Pakistan, qui partage avec l'Afghanistan une région frontalière livrée à l'anarchie, fait en sorte de rendre l'avenir de l'Afghanistan encore plus périlleux et incertain. En outre, les nouvelles qui sont parvenues aux Canadiens depuis Kaboul et Kandahar ces deux dernières années ont été le plus souvent mauvaises. Dans ce contexte, il est tout à fait normal que les Canadiens s'interrogent sur la sagesse et le bien-fondé de la participation du Canada à une guerre qui, jusqu'ici, s'est avérée si difficile et si peu concluante.

La guerre en Afghanistan est une réalité, mais ce n'est pas le seul fait

concernant ce pays qui préoccupe le Canada. Il s'agit d'un pays en développement, l'un des plus pauvres du monde. (Le produit intérieur brut par habitant de l'Afghanistan équivaut environ à la moitié de celui d'Haïti, qui est le pays le plus pauvre de l'hémisphère occidental.) Cependant, malgré toute la violence et la destruction que cause ce conflit, les Afghans réalisent

d'importants progrès en matière de développement. L'économie afghane a cru d'à peu près 10 % par an ces cinq dernières années, et le revenu par habitant a doublé. Plus de cinq millions de réfugiés sont revenus en Afghanistan depuis 2002, ce qui témoigne d'un espoir nouveau en l'avenir. Quelques six millions d'enfants fréquentent l'école, dont un tiers sont des filles; les inscriptions à l'école ont triplé en six ans. Le taux de mortalité juvénile diminue. Des routes sont construites, et les lignes de transport d'électricité sont remises en état. Bref, nous avons la preuve qu'un développement véritable se produit.

Il faut construire ou réparer les routes et étendre l'électrification, pour que les citoyens afghans aient des preuves concrètes des progrès réalisés.

Étant donné l'ampleur de la tâche à accomplir, il serait illusoire de vouloir fixer une date d'échéance à ce moment-ci.

L'Afghanistan offre au Canada une occasion à saisir. Pour la première fois depuis nombre d'années, nous avons pris, en vue de concourir au règlement d'un problème d'envergure internationale, un engagement d'une portée telle qu'il nous confère une influence et une crédibilité notables. Pour une fois, les trois éléments de notre approche 3D (défense, diplomatie et développement) sont orientés vers la solution d'un même problème, et les fonctionnaires de trois ministères commencent à travailler de concert.

Cependant, les coûts sont bien réels, et ils sont élevés.

Les Canadiennes et les Canadiens n'ont de leçon à recevoir de personne lorsqu'il est question de consentir des sacrifices. Notre histoire regorge d'exemples de courage et de force d'âme donnés lors de conflits où il nous a fallu surmonter de grandes difficultés, parce que nous servions une cause juste et que nous étions résolus à l'emporter. Cependant, notre groupe a conclu que le sacrifice de vies canadiennes ne peut être justifié que si, d'une part, nous mêmes, nos alliés et les Afghans avons en commun un plan cohérent et global pouvant assurer le succès et si, d'autre part, nos alliés sont prêts à nous épauler en fournissant les ressources et en prenant les engagements nécessaires pour que nous puissions réussir.

Nous aimons bien parler du rôle que joue le Canada sur la scène mondiale. Or, nous avons un rôle important à tenir en Afghanistan. Ainsi que nous l'écrivons dans notre rapport, le Canada ne doit pas s'engager de façon timorée ni sans balises. Par-dessus tout, il ne doit pas se désengager prématurément.

Nous devrions plutôt exercer l'influence que nous avons méritée de haute lutte pour que le travail non seulement soit mené à bien, mais soit mené comme il se doit.

L'honorable John Manley, C.P.

Ottawa, janvier 2008

Dans notre évaluation de la situation, nous reconnaissons toute l'ampleur du défi, compte tenu de l'instabilité de la région, de la lenteur des progrès au chapitre de la reconstruction et du développement, de l'insécurité grandissante et de la montée de la violence, de la corruption, de la criminalité et d'une production de pavot en croissance. Pourtant, si l'on compare les conditions de vie actuelles en Afghanistan avec celles qui régnaient au départ en 2001, on constate une amélioration tangible, et même une amélioration marquée.

Chaque fois que nous avons demandé à des Afghans leur opinion au sujet de la FIAS ou du Canada, ils nous ont répondu sans la moindre hésitation qu'ils voulaient, qu'ils avaient besoin que nous restions. En l'absence des forces internationales de sécurité, nous disaient-ils, le chaos serait inévitable. Le Groupe a compris rapidement qu'il fallait faire preuve de prudence dans nos attentes. L'Afghanistan est une société tribale qui présente des divisions profondes. Ce pays a été secoué par des décennies de conflits, et il demeure l'un des plus pauvres du globe. Il serait utopique de croire que cinq ou même dix années de présence militaire et d'aide de l'Occident pourraient amener l'Afghanistan à ressembler à un pays d'Europe ou d'Amérique du Nord. Néanmoins, nous en sommes venus à croire sincèrement que, moyennant de la patience et de la persévérance, une aide financière et d'autres formes d'assistance, il existe une possibilité raisonnable que le peuple afghan puisse vivre relativement en paix et en sécurité, et que ses conditions de vie s'améliorent peu à peu.

Du point de vue du Canada, la question essentielle est la suivante : comment passer d'un rôle militaire à un rôle civil, et comment superviser le transfert des responsabilités relatives à la sécurité de l'Afghanistan de la communauté internationale aux Afghans eux mêmes?

Il reste encore beaucoup à faire pour atteindre ces objectifs. Il faut établir des institutions qui soient respectées, et il faut recruter davantage de membres de l'Armée et de la Police nationales afghanes, puis assurer leur formation. Il faut déminer les terres des districts agricoles et les débarrasser des champs de pavot, de sorte que les cultures traditionnelles reprennent la place qu'elles occupaient par le passé.

Il faut éradiquer la corruption, réelle ou perçue, au sein de l'administration afghane, car elle diminue les chances d'une solution afghane tout autant qu'elle affaiblit le soutien apporté aux forces occidentales dont les membres s'efforcent de stabiliser la situation au péril de leur vie.

Avant-propos du président

S'il est une leçon que je tire de notre enquête, c'est bien qu'il n'existe pas de réponse toute faite à la question de savoir quel devrait être le rôle futur du Canada en Afghanistan. Il n'en demeure pas moins que notre présence dans ce pays lointain est importante.

L'engagement du Canada en Afghanistan est important en raison des enjeux qu'il représente : la sécurité du Canada et du reste du monde, notre réputation sur la scène internationale et la possibilité de contribuer au mieux-être de l'un des peuples les plus pauvres et les plus vulnérables de la planète. Notre engagement est important parce qu'il a déjà amené des Canadiens à faire le sacrifice de leur vie.

Cela dit, je suis bien conscient que beaucoup de Canadiennes et de Canadiens se posent des questions au sujet de notre mission en Afghanistan. Ils se demandent quel est au juste le but de cette mission, si elle a des chances de réussir et si, au bout du compte, les résultats seront à la mesure des ressources humaines et financières qui y auront été consacrées. Un pays ne saurait prendre de décision plus difficile que celle d'envoyer de jeunes femmes et de jeunes hommes vers le danger, surtout lorsque l'issue peut sembler incertaine. Sachez bien que moi-même et chacun des autres membres du Groupe avons été tenaillés par cette question tout au long de notre enquête.

Nous nous trouvons, comme nos alliés, plongés au cœur d'un conflit dans un pays situé très loin de chez nous et que nous connaissons peu, le lien entre notre intervention et nos intérêts ne va pas de soi. Nous nous efforçons de venir en aide à un pays dont l'histoire récente est une suite ininterrompue d'événements tragiques et dont les perspectives demeurent sombres.

Il n'y a pas de réponse simple à la question du rôle futur du Canada, surtout lorsque l'on considère les difficultés que présente notre mission et le fait qu'elle se déroule dans une région du globe qui est en proie à l'instabilité, particulièrement depuis l'assassinat récent de Benazir Bhutto. Cette question est d'autant plus complexe que nous avons accepté la responsabilité de combattre une insurrection dans une province dangereuse de l'Afghanistan sans véritablement tenir de débat politique et public. Or, l'insurrection n'a pas été matée, tant s'en faut. Notre Groupe a tenu de très vastes consultations, à la fois au Canada et à l'étranger. Nous avons visité quatre provinces afghanes. Nous avons essayé d'évaluer les progrès accomplis jusqu'ici et de déterminer les éléments requis pour améliorer les perspectives d'avenir. Nous avons aussi cherché à déterminer quel rôle serait le plus approprié pour le Canada à l'avenir.

ANNEXE 3 : PRÉSENTATION DES MÉMOIRES – APERÇU	80
ANNEXE 4 : DOCUMENTS PERTINENTS DES NATIONS UNIES ET DE L'OTAN	84
Résolutions du conseil de sécurité des Nations Unies	84
Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN)	85
ANNEXE 5 : PACTE POUR L'AFGHANISTAN – OBJECTIFS ET ÉCHÉANCIERS	87
ANNEXE 6 : CHRONOLOGIE	89
ANNEXE 7 : TERMINOLOGIE MILITAIRE	95
ANNEXE 8 : PAYS DIRIGEANT DES ÉQUIPES PROVINCIALES DE RECONSTRUCTION (EPR) EN AFGHANISTAN	93
ANNEXE 9 : NOMBRE DE MILITAIRES DÉPLOYÉS EN AFGHANISTAN (EST.) ET PERTES DE VIES	94
ANNEXE 10 : SONDAGES D'OPINION EN AFGHANISTAN	99

Orientation générale du pays	99
Présence des pays étrangers	100
Reconstruction	101
Opinions au sujet des talibans	101

ANNEXE 11 : SECRÉTARIAT DU GROUPE D'EXPERTS INDÉPENDANT ET CONSEILLERS EXTERNES	102
Secrétariat du Groupe d'experts indépendant	102
Conseillers externes du Groupe	102

TABLEAUX

Tableau 1 : Croissance prévue de l'Armée nationale afghane	16
Tableau 2 : Déploiements de militaires canadiens (2002-2007)	29
Tableau 3 : Croissance des forces de l'Armée nationale afghane (ANA) et des formateurs canadiens dans la province de Kandahar ..	30
Tableau 4 : Aide internationale du gouvernement du Canada à l'Afghanistan	32
Tableau 5 : Déploiements de civils canadiens (2002-2007)	36
Tableau 6 : Sondages d'opinion – données comparatives (2004-2007)	99

Table des matières

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT 3

PARTIE I : INTRODUCTION 7

 Une décision qui appartient aux Canadiennes et aux Canadiens 7

PARTIE II : ÉVALUATION DE LA SITUATION EN AFGHANISTAN .. 11

 Le contexte 11

 La sécurité 13

 La gouvernance 18

 Le développement 22

PARTIE III : ÉVALUATION DE LA MISSION CANADIENNE :
 ORIGINES, EXPÉRIENCE ET ACCOMPLISSEMENTS 24

 Les résultats obtenus par le Canada 27

PARTIE IV : LE RÔLE FUTUR DU CANADA EN AFGHANISTAN
 - POINTS À CONSIDÉRER ET RECOMMANDATIONS 38

 Que devrait réserver l'avenir? 42

 Recommandations 46

PART V : CONCLUSION 49

CARTES 50

 Provinces de l'Afghanistan 50

 Répartition des groupes ethniques 51

 Commandements régionaux (CR) en Afghanistan et
 emplacement des EPR 52

 L'Afghanistan et les pays avoisinants 53

GLOSSAIRE DES TERMES CLÉS 54

ANNEXE I : LE MANDAT ET LES MEMBRES DU GROUPE
 D'EXPERTS 61

 Le mandat 61

 Membres du Groupe 64

ANNEXE 2 : CONSULTATIONS 68

Janvier 2008

TRANSMITTAL NOTE
SLIP D'ENVOI

To/A : Le très honorable Stephen Harper

From/De : Le Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan

Subject/Objet : Rapport final

ATTACHEMENT/PIÈCE JOINTE

1 report/1 rapport

Independent Panel on
Canada's Future Role in
Afghanistan



Groupe d'experts indépendant
sur le rôle futur du Canada en
Afghanistan

COMMENTS/COMMENTAIRES

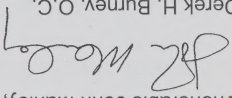
Cher premier ministre

Veuillez trouver ci-joint le rapport du Groupe d'experts sur le rôle futur du Canada en Afghanistan. Ce rapport représente les opinions générales de tous les membres du groupe.

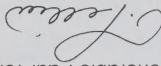
C'est notre vœu le plus sincère que notre rapport soit utile pour votre gouvernement et tous les parlementaires alors qu'ils sont appelés à prendre en considération ces questions importantes.

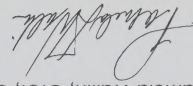
Le Groupe a été très bien soutenu dans ses délibérations par un secrétariat talentueux dirigé par David Mulroney. Nous sommes très reconnaissants envers les nombreux Canadiens et autres individus qui ont offert leur temps et leurs opinions tout au long de nos délibérations.

Sincèrement,

L'honorable John Manley, C.P. (président)

Derek H. Burney, O.C.

L'honorable Jake Epp, C.P.


L'honorable Paul Tellier, C.P., C.C., Q.C.


Pamela Wallin, O.C., S.O.M.


Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan

Independent Panel on
Canada's Future Role in
Afghanistan



Groupe d'experts indépendant
sur le rôle futur du Canada en
Afghanistan

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par
le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux - 2008

N° cat. : FR5-20/2-2008

ISBN : 978-0-660-63639-9

En vente chez votre libraire local ou auprès des

Editions et Services de dépôt

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario)
KIA OS5

Téléphone : (613) 941-5995

Commandes seulement : 1 800 635-7943

Télécopieur : (613) 954-5779 ou 1 800 565-7757

www.publications.gc.ca

Imprimé au Canada

groupe d'experts indépendant
sur le rôle futur du Canada



Groupe d'experts indépendant
sur le rôle futur du Canada en
Afghanistan

Independent Panel on
Canada's Future Role in
Afghanistan